S-154E
c.2.

"Labour Market Statistics for the 80's: Needs and Capabilities"

by David A. Worton
and
Timothy S. Thompson

Statistics Canada

Paper prepared for 1982 Program
of the Canadian Economics
Association Meetings
Ottawa, June 4-6, 1982

Labour Market Statistics for the 80's: Needs and Capabilities

Introduction

The Canadian labour market is currently the subject of a great deal of study. During the past year alone, four major reports (4,5,8,10) have addressed growing public concerns about rising unemployment and the inability of the market mechanism to match people and jobs. All four have stressed the importance of information[1] as one of the key factors in labour market adjustment. All have argued that planners and policy-makers, direct participants and intermediaries lack the information they will require in the '80's to deal effectively with labour market issues. All propose new statistical collection and expanded detail for existing data. And all stress the need for better coordination in the development, dissemination and use of labour market information.

Behind such high-profile reports lies a whole range of more technical studies, generally dealing with narrower aspects of the functioning of the labour market. In such a profusion of analysis and the consequent pressures for more and better information, it is difficult for the provider of such information to maintain a perspective. Canada has long had a centralized statistical system and the greater part of currently available labour market information is generated from a single source - Statistics Canada. Without at this point arguing the relative merits of centralized and decentralized statistical systems, it is obvious that the identification of manifold user needs and the evaluation of their relative benefits and costs within the constraints of a finite budget would benefit enormously from the availability of some rationalizing principle.

The ideal would be a comprehensive theoretical model of the working of the labour market which would in effect define its own information requirements, thus providing a ready-made framework for assessing the suitability of available data and identifying gaps. In default of such an ideal, however,

---

[1] The authors will normally use this term interchangeably with "statistics" and "data", although recognizing that it frequently has the connotation of some crucial degree of refinement or transformation lacking in the latter.

... 2

the coordinated and rational development of a relevant and valid labour market information system can be greatly facilitated by the availability of a purely descriptive framework, provided it is sufficiently comprehensive and has the potential for being estimated in its various parts.

This paper cites three interesting excursions into the area of framework development, notes certain of their commonalities, and suggests possible refinements and linkages with the System of National Accounts. The principal application of the framework(s), however, will be as a means of systematically reviewing available information on various facets of labour market operation and of assessing what might most appropriately be done in response to demands for new and improved information. It will be a central argument of this paper that the most pressing need is not for more data collection, but for more analysis of the data we have already - to transform them, that is to say, into information with explanatory potential

Historical Background:

A brief historical review will illustrate how the process of stimulus and response characteristic of statistical development has gradually put in place the key elements of Canada's present body of labour market information.

The establishment of Canada's Department of Labour in 1900 with a mandate to publish "information regarding conditions of the labour market and kindred subjects" was a recognition of the emergence of labour as an important economic and political force, and also a reflection of relatively sophisticated thinking about labour statistics as a distinct and cohesive body of information. However, the first major developments in this field had to await the acute disequilibrium situation at the end of the first World War which arose from the problems of reconversion to a peacetime economy. One development was the monthly reporting system of the new Employment Service of Canada, showing the number of applications for work, vacancies reported by employers, and the numbers of placements. At the same time, the broader dimension of the demand for labour was addressed through the introduction of an establishment reporting system to provide monthly information on the volume of employment.[2]

---

[2] Taken over in 1922 by the fledgling Dominion Bureau of Statistics (renamed Statistics Canada in 1971) and continued, without change of basic purpose, to the present time.

Canada experienced the successive traumas of sustained depression and the second World War before initiating comparable development on the supply side. During the inter-war years, apart from the Employment Service Commission's files of job applicants, monthly membership statistics collected from trade union locals, showing the numbers without work, provided the only current source of information on unemployment.[3] This situation changed in 1946 when the Dominion Bureau of Statistics launched a quarterly (later monthly) sample survey of households, designed to provide comprehensive and reliable measures of the civilian labour force and its employment status. Concurrently with this important new development, statistics also became available on the operation of the 1940 Unemployment Insurance Act, supplementing the related ESC information on job applications, vacancies and placements.

Under the dual influence of favourable economic and demographic forces, and the deliberately expansionary policies of the 1945 White Paper on Employment and Income, the first post-war decade provided little incentive for challenging the adequacy of the existing body of labour market information. By the early 1960's, however, the earlier growth momentum had faded, and comparatively high rates of unemployment were being reported. At this time, the newly established Economic Council of Canada, in the context of potential output projections, was analyzing the unemployment concept into its "seasonal", "frictional" and "structural" components.

Perhaps the major phenomenon of the 1960's, however, from a labour market information standpoint was the "boom" in post-secondary education which received its major impetus through federal programs of various kinds. A good deal of information was already available at the university level and, during the decade from the mid-1960's, Statistics Canada augmented this with information on the emerging community colleges.

A major participant in the promotion of vocational education was the newly created Department of Manpower and Immigration.[4] In support of the

---

[3] The fragmentary nature of this information is illustrated by the fact that the monthly average number of members for 1931 (199,034, of whom 16.8% were reported as unemployed) was very small in relation to the number of wage earners shown by the Census of that year (2,564,879 of whom 15.3% said they had no job).

[4] Now known as Employment and Immigration Canada.

department's mandate to further economic growth through the effective allocation and development of manpower resources, and with its financial support, Statistics Canada developed a bi-monthly sample survey of larger firms to provide information on job vacancies by industry, occupation and region. A second and related undertaking was the initiation of biennial surveys to measure the occupational distribution of employment. There were considerable hopes for the potential usefulness of these two sets of information in the newly emerging approaches to the matching of persons and jobs, but, as will be apparent later, in neither case were the expectations fulfilled.

The above selective sketch illustrates just a few highlights of the appreciable body of useful current information[5] that has been built up at the federal level - not only by Statistics Canada, but also by other departments and agencies, and using administrative sources as well as surveys. A recent inventory of federal labour statistics lists some 92 surveys and administrative sources, which give rise to about 500 publications and reports(19). Interestingly, the taxonomy of this guide excludes education statistics of the kind referred to above.

The adequacy of this body of information can, of course, be criticized in a number of ways. Some users, like Meltz, have addressed the issues of divided responsibility, arguing that "a variety of federal government agencies prepare statistics relating to different parts of the market without an apparent overall sense of the inter-relationships or the lacunae" (12). But Meltz, like the present authors, does not propose an organizational solution. Even the ultimate such solution, in the form of unified responsibility for both policy and statistics within a single agency,[6] would not itself contribute to a clearer understanding of what are gradually coming to be perceived as the very subtle complexities of the labour market. Conversely, with such

---

[5] As opposed to the information on labour force characteristics available for most of the historical period from the decennial censuses of population.

[6] Such a situation substantially exists in both the U.S. and U.K., where it is by no means clear that the available body of labour market information is markedly better, or better used, than that in Canada.

an understanding, the problems of divided responsibility for the development and production of information could be more easily overcome.

In the light of such complexities, a more telling criticism of the present labour market information system is that it has too much of an aggregative and static character as a consequence of its historical subservience to the traditional neoclassical theory of the labour market. Foot(6) summarizes this orthodoxy neatly: labour demand is determined by the level of output which is a function of aggregate demand; labour supply is determined by the size of the population and the participation rate. Unemployment exists when aggregate labour demand is less than aggregate supply.

On this view of matters, the precise workings of the employment-creation mechanism had something of a "black box" character. As long as it seemed to work, there was little need to know how it worked. But with unemployment not responding in the desired way to macroeconomic policy - or only at the cost of higher inflation rates, attention has increasingly come back to the analysis of the components of unemployment first addressed in Canada by the Economic Council in the mid-1960's.[7] The report of the Labour Market Development Task Force mades a clear distinction between the demand-deficient and non-cyclical components of unemployment and argues for the use of separate policy instruments for each(4).

This is simply one example - although an important one - of the complexities in the functioning of the labour market which the present information system does not adequately address. Before maximally useful information requirements can be specified, in terms of both raw data and related analysis, a more realistic description of the actual functioning of the labour market is required.

Organizing Frameworks for Labour Market Information

One of the most comprehensive approaches to the development of an organizing framework for labour market information is that of Yavitz and Morse(23), whose work was the result of a request by the Congress of the United States to the Secretary of Labor for an information system that could

---

[7] See p. 3 above.

help it assess the effectiveness of the various manpower programs and services for which it was appropriating increasing amounts of funding. Their approach has the virtue of being comprehensive and pragmatic, but, from the statistician's point of view, it is not specified with sufficient precision to permit estimation. The Yavitz and Morse framework, attached as Appendix 1, starts from the job market[8] where prospective employees and job vacancies are matched, and moves back through time and up through a causality hierarchy to include the processes by which job opportunities come to be created and by which people are educated, trained and equipped with skills to qualify them as employees. By describing these flows in a causal and temporal way, the framework promotes better understanding of the processes at work and identifies potential intervention points where the operation of the labour market can be influenced. To the extent that matching in the job market is not effective or efficient, it is then possible to examine, in addition to the matching operation itself, the two flow systems which deliver the job opportunities and the manpower - the raw material for matching. The strength in such a framework is its emphasis on relationships and causalities which have hitherto not received the attention deserved, and in its identification of gaps in information about the operation of the various components of the framework described.

Two particularly useful features of the Yavitz and Morse framework are, first, its explicit integration of the educational system into the supply side and, second, its treatment of the processes of job creation and disappearance. On this latter point it is argued that traditional, aggregative approaches to the determination of the demand for labour, including its industrial and occupational composition, cannot take account of the complex decisions and channels through which changes in the overall demand for goods and services are translated into new jobs. Such decisions are taken within employing institutions, which control the "facilities" or physical locations housing jobs and job vacancies. The facilities structure and define the characteristics,

---

[8] A term used in contradistinction to "labour market" which is given the broader meaning of the entire set of interlinked institutions and processes that determine the flows of job opportunities and manpower in both the short and the long run.

... 7

numbers and locations of job vacancies and deliver them to the job market. But the decision to fill a vacancy, existing or newly created, is only one of several options open to an employing institution faced with an increase in demand. It could choose to increase prices, expand output through increased capacity utilization within existing facilities, enhance productivity, change the quantity and/or the skill mix of labour input, create new facilities, etc.

Decisions on the appropriate mix of such options will depend upon perceptions of the nature and duration of demand pressure, the availability and costs of capital and labour, and so on. When the decision involves the filling of job vacancies, other sequences come into play. For instance, job vacancies appearing on the open job market will frequently be the result of netting out a facility's internal supply and demand for labour. Thus, the vacancy going to the job market may not be the vacancy that first occurs, and the existence of an internal job market must be recognized.

In thinking, from the standpoint of estimation, of the stock of jobs on the one hand, and of the labour force on the other, as well as the flows in and out of these stocks, we have found extremely helpful the work of Denton, Feaver and Robb(1). Their diagrammatic depiction of stock-flow relationships in the labour market[9] is attached as Appendix 2. An obvious elaboration of the accounting framework on the demand side would be to introduce average hours worked and derive a measure of the total quantity of labour that could be related to real output so as to yield productivity indicators. Similarly, the introduction of compensation data would provide a link to the income and expenditure tables of the national accounts. The same compensation data could be transposed to the supply side and their relationship to the occurrence and duration of unemployment explored at various levels of disaggregation such as occupation and region.

Finally we note the possibility on the demand side of a measure of potential jobs, taking account of the short-term possibilities for facilities to operate at their full level of capacity.

A further elaboration of the supply side of the Yavitz and Morse framework is provided by Reyher in what he calls the labour force account(15),

---

[9] Yavitz and Morse would presumably prefer to say "job market".

diagrammatically represented as Appendix 3 of this paper. It goes further than the short-term supply-side depiction of Denton, Feaver and Robb by explicitly embodying the educational system and indeed presenting a complete, demographically-bounded, set of stocks and flows of comparable rigour to the former.

Using the insights both of Denton, Feaver and Robb, and of Reyher, we have elaborated Yavitz and Morse's framework in their own graphical mode, i.e. without attempting to depict any of the component flows as accounting identities. The revised diagram, presented as Appendix 4, borrows Reyher's terminology to label the elaborated supply side as the Labour Force Account. For the purposes of structuring the less tangible flow of job opportunities, we have suggested, as a parallel term on the demand side, the Job Account.

In examining the proposed framework, two points should be kept in mind. First, the definition of the basic unit of measurement on the demand side is problematic. A job is a somewhat nebulous concept (much more so from the point of view of the employer than the employee) which can be defined in terms of wage rate, hours to be worked, skills, education and experience required, and so on. There exists a whole array of descriptive data which attach to and define the 'job' concept. These can be used to categorize jobs broadly (as 'good' or 'bad', according to the dual market theorists) or finely (as by specific skills requirements, according to recent attempts at CEIC).

Second, in order to explain changes and levels in these various categorizations of jobs, the structure of the framework implies for measurement a whole array of independent or explanatory variables. On the demand side, for example, focussing on facilities as the source of job opportunities and the point of decision as to whether jobs are filled internally or on the external market suggests that we must improve our knowledge about the human resource policies and practices of firms. We must know more about firms' wage structures, overtime policy, training policy, recruiting, screening and hiring standards, and in turn the determinants of all these explanatory variables, if we are to develop a real understanding of movements in the dependent variable. The framework is not intended to limit estimation to a simple counting of jobs and people, but rather is an attempt to suggest a structure within which explanatory or independent variables may usefully be generated.

... 9

A Look at Future Informational Requirements

The introduction to this paper pointed to a great many current recommendations for new and improved labour market information. Out of a total of 184 recommendations of all kinds in Work for Tomorrow(8), for instance, almost a quarter deal directly or indirectly with informational requirements. No attempt is made here to address these recommendations individually, or even to enumerate them. In fact, however, many of them from different sources are duplicated, or tend to be convergent, and it is therefore possible to convey their collective sense by judicious sampling.

In what follows, the provenance of particular kinds of recommendations will not normally be indicated. Emphasis will rather be on their relevance to "framework requirements", as outlined or suggested earlier. Our primary method of grouping recommendations derives from a quite different consideration, however, and this is now explained.

Statistics Canada's major expansionary period was the decade of the late 1960's and early 1970's. Most of the basic recurrent surveys presently in place had been established before the expiry of that decade. The last half dozen years or so have seen a reduction in the bureau's real resources, with the adjustment process claiming a few high-profile casualties[10] but mostly being effected through minor pruning and diligent attention to productivity savings. The situation has recently stabilized somewhat, but the prospects for resumption of budgetary growth in real terms are poor. Because any new periodic surveys of broad national scope would be very costly undertakings,[11] they could therefore only be funded by displacing from the existing program surveys or other resource-consuming activities of lesser priority, or by sponsorship on the part of some primary client.

---

[10] Notably the Occupational Employment Survey and the Job Vacancy Survey.

[11] The monthly Labour Force Survey, although perhaps an extreme example to cite, cost $10.5 millions in 1980-81, or about 9% of the bureau's total budget for continuing programs.

Thus, expensive new survey undertakings are probably the least realistic outcome to be expected as current recommendations for new and improved labour market information are considered. It may therefore be appropriate to group various categories of possible response according to a roughly descending scale of relative costliness, as follows:

(i) new surveys
(ii) revisions of existing surveys
(iii) exploitation of administrative records
(iv) analysis of existing information
(v) improved service to users

Our discussion of various recommendations under these headings will show that the ranking is also a reasonable indication of increasing benefit in relation to cost. Certainly, for example, the marginal statistical dollar seems likely to yield better returns when spent upon the further analysis of existing information than upon the launching of new surveys.

(i) New Surveys

New surveys and extensions of the informational content of existing surveys are, together with the exploitation of major administrative data sets, the means of filling gaps in statistical frameworks. Improvement of the quality of existing data is another matter and will be addressed in the next section. It is submitted here that, in the context of the potential needs of the overall labour market system, there exist no blatant gaps with respect to the short-run operation of the supply side of the labour market. The only qualification to this assertion might be in the area of expanded detail provided by the decennial Census of Population in such areas as industry by occupation matrices, or data relating to small geographic areas. These somewhat infrequent observations serve to buttress the current information collected through the monthly Labour Force Survey and its periodic supplements.

Hitherto, the pattern has been for extended labour market data - occupation, industry, employment earnings, educational characteristics, etc. - to be collected only from decennial Censuses. Given the generally accelerated pace of economic, social and technological change during the last decade or so, detailed information of this kind is being eagerly awaited by users since that most recently available relates to 1971. On the same logic, many users would argue that another decade is too long to wait for a fresh round of such

information. Quinquennial censuses, such as that of 1976, have hitherto collected only core data but, in the planning for 1986 which has now begun, one option that will be carefully looked at - for its obvious operational advantages - is a straightforward repeat of the 1981 Census.

Moving back on the supply side to the educational system, training requirements are an important feature of the recent task force reports referred to earlier. That of the Parliamentary Task Force(8) places special emphasis on training needs, urging greater priority for on-the-job training, federal government support for co-operative training programmes, and a renewed emphasis on apprenticeship training. With the exception of the latter, the informational base for monitoring progress in such areas is weak, because the historical emphasis in data collection has been upon mainstream, institutional programmes.

Elsewhere, the federal government has been urged to ensure "the provision of good labour market information to the institutions and to students"(4) and to "increase information flows to ensure relevancy of academic programs"(10).

With respect to the first group of recommendations, Statistics Canada has developed plans for filling the identified gaps, although the question of how the not inconsiderable resource requirements might be met has not yet been addressed. The institutional training picture would be rounded out by the collection of national information on enrolments and graduations in the area of trades training. In the area of "in-house" training (both in industry and government), it is not even clear how such information could most appropriately be collected. Thus, the initial steps would have to be exploratory in nature and addressed to the identification and assessment of available sources of information on training in industry, and the subsequent determination of the most appropriate role for Statistics Canada, as between collection, co-ordination or some combination of the two.

In the matter of feedback-type recommendations, specifying the kinds of information that would be most useful to institutions and students, and most likely to be used by them, is much more difficult. Institutions, in particular, require long lead times in order to effect changes in their programs and, in this respect, the track record of long-range occupational forecasting is not good.

... 12

One recent undertaking of an innovative kind was Statistics Canada's survey, in 1978, of the labour market experiences of 1976 graduates of universities and colleges during their first two years of graduation. The results aroused considerable interest when published in 1981, but their impact will be ephemeral unless this kind of inquiry can be regularized and some base established for the analysis of time trends. Accordingly, the planning process referred to earlier recommends the triennial collection of information about the labour market experiences and utilization of recent graduates and their transition from education to employment.

Turning now to the demand side of the labour market information system - to the "job account" in our earlier terminology, it would probably be generally agreed that the most basic framework requirements are for comprehensive monthly data on employment, hours and earnings to provide the estimates of jobs filled, the total quantity of labour and the related measures of compensation. We shall therefore not assess the usefulness of the Department of Labour's surveys on wages and working conditions, collective bargaining, and strikes and lock-outs, Statistics Canada's own surveys of pension plans and funds, as well as the extensive body of corroborative annual information within Statistics Canada on employment, hours and earnings which can frequently be matched with corresponding production information.

The key data presently derive from: the monthly full-universe employment survey addressed to establishments with twenty or more employees in commercial industries exclusive of agriculture, fishing and trapping; a monthly sample survey, collecting employment information only, within the same industrial coverage, from establishments with fewer than twenty employees; and a monthly full-universe survey of employment covering most non-commercial service industries. Data from these three surveys are the principal inputs into comprehensive monthly estimates of employees by industry and province which, however, cannot provide the extensive geographic and industry detail that is available from the large-establishment survey within its narrower industrial coverage.

The major defect of this synthetic approach is the lack of earnings information from small establishments and noncommercial institutions, and its most consequential effect registers in the measures of labour income embodied

... 13

in the quarterly G.N.P. estimates which are forced to reflect the assumption that such earnings move in the same way as those reported by large establishments. This and other deficiencies are being addressed by a new integrated monthly Survey of Employment, Payrolls and Hours (SEPH), implementation of which began in the spring of this year.

Whether the "new" survey should literally be so described, or whether it should be categorized as "revision of an existing survey" is perhaps of interest from the standpoint of the various headings of this paper, but for little other reason. For convenience more than anything else, we have chosen to treat it as the former. Operationally, SEPH will be run for a time concurrently with the existing surveys it is designed to replace in order to ensure the greatest possible continuity in survey results.

As just suggested, a major feature of SEPH will be the collection, on a sample basis, of earnings and payroll information from Canada's 650,000 small firms and 14,000 health, educational and welfare institutions. A good deal of information about SEPH - including prospective industry and geographic detail - has already been made public(20), so it will not be necessary to elaborate further on it here.

We must conclude this review of the possible role of new surveys on the demand side of the labour market with some references to gaps that are not likely to be filled by major new surveys. The first such gap is that related to the estimation of stocks and flow in the Job Account which resulted from the termination of the Job Vacancy Survey in the late 1970's. The survey, which was a relatively expensive one, was terminated as one consequence of a major budgetary reduction, but it was the low level of perceived benefits in relation to costs, rather than the magnitude of the costs themselves, which brought about the termination. The direct usefulness of the survey in identifying and resolving regional and occupational job market imbalances was never realized because important conceptual and definitional differences frustrated the emergence of the hoped-for consistency between vacancy and unemployment measures as proxies for excess demand for and supply of labour respectively. Among other things, these resulted in a very low level of vacancies relative to unemployment.

... 14

These small numbers tend to support the argument of Doeringer and Piore(2), who see job vacancies as a residual solution used only when a firm takes no other labour market adjustment action or when such other actions as have been attempted are not successful in dealing with tightening external job markets. They describe eleven different adjustment actions, including compensation, job structure, training policy, hiring standards and screening procedures, recruitment procedures and overtime, available to firms in reaction to changes in labour supply. A good deal more basic research into these adjustment practices could profitably be undertaken as an alternative to, or at least as a precondition to, reinstatement of a full-scale national job vacancy survey. A different use of job vacancy data would not in principle have been dependent on the absolute levels of the data - namely the study of the full employment level of unemployment through the analysis of their time trends in relation to those of unemployment - but here again the large disparity between the two sets of numbers detracted from the credibility of the exercise. These and related problems with data from the Job Vacancy Survey are also commented on by Denton, Feaver and Robb(1) and by Newton, Smith and Buchanan(13).

Ironically, the Job Vacancy Survey replaced an earlier Survey of Hirings and Separations which had provided useful, and somewhat less ambiguous, information on the flows in and out of the stocks of jobs. Statistics Canada continues to publish a quarterly Help-Wanted Index but, from the standpoint of the kinds of expectations under discussion here, the only practical alternative at the present time would seem to be the re-examination of the potential of data from official reports related to the administration of the Unemployment Insurance Act - specifically the notices of hiring and the separation certificates. In addition, work for the Economic Council of Canada on using the Labour Force Survey to estimate hirings and separations through the linkage of records over pairs of months is nearing completion. At the outset, however, the limitations imposed by sampling variability need to be recognized.

Finally in this section, we comment on the Occupational Employment Survey, which was also a casualty of the budgetary cuts of three years ago, although it should be noted right away that the budgetary crisis of that period simply precipitated a decision that would very soon have been made in any case. The difficulties of reconciling the results of three successive surveys confirmed the extreme difficulties of collecting information of this kind from establishments.

Statistics Canada, in conjunction with Employment and Immigration Canada and the Central Statistics Bureau of British Columbia is presently assessing an alternative approach to the achievement of the objectives of the Occupational Employment Survey. This centres around the use of a simultaneous questionnaire approach to employers and employees using mutually consistent formats to establish job requirements on the one hand and employee qualifications on the other. A pilot survey of the B.C. Mining Industry is being undertaken to test the feasibility of this approach. Such an approach would presumably permit a more precise estimation than is presently possible of mismatches between demand and supply, i.e. the extent to which incumbents are over- or under-qualified for their positions.

(ii) Revisions of Existing Surveys

Having dealt in the previous section with currently ongoing revisions to Statistics Canada's program of establishment-based statistics covering the demand side of the labour market information system, attention is mainly addressed here to work that has begun towards the revision of the principal descriptor of short-term changes on the supply side, namely the monthly Labour Force Survey.

This survey underwent substantial revision in the mid-seventies. The concepts of employment and unemployment remained unchanged, but the operational definitions used to measure them were revised. The revisions were substantial in the case of unemployment, with a good deal of previously unavailable information being collected to determine the labour force status of survey respondents. This latter information, taken in conjunction with the additional information collected about persons who are classified as not in the labour force, affords considerable flexibility to users for calculating measures of unemployment alternative to those based on the official definition. Following the introduction of the revised Labour Force Survey, the sample size was gradually increased from 36,000 to about 55,000 households, the additional sample being allocated with the objective of achieving more uniform reliability among provinces for estimates of the unemployed.

The revision referred to at the beginning of this section is far more modest in scope from the overhaul that was carried out in the mid-1970's.

... 16

The present undertaking is primarily directed at updating the sample frame to reflect redistributions of the population which have occurred since 1971. Such an updating affords an opportunity to reallocate[12] the sample. This reallocation focusses on improving the quality of the survey's sub-provincial estimates, and on the adoption of new sub-provincial boundaries. In addition, some research is being undertaken to determine if improved estimation techniques can be devised. In this context, it will be important to know whether priorities have shifted in the relative importance of employment estimates vs. estimates of unemployment, monthly estimates vs. quarterly estimates, estimates of level vs. estimates of change, provincial estimates vs. subprovincial estimates, and so on.

Finally, in this section, we take note of a problem which has been of concern to users of labour market statistics for a long time, namely the lack of a continuing program of reconciliation between parallel outputs from different source vehicles. In practical applications, the problem will usually manifest itself in one of a number of ways: differences between Census and monthly Labour Force Survey coverage of the labour force as a whole; differences between the Labour Force Survey and Unemployment Insurance measures of the unemployed; differences between establishment-based and Labour Force Survey monthly estimates of employment; differences between monthly and annual establishment-based estimates of employment; etc. Sometimes, many of these problems are faced simultaneously, as in the production of synthetic measures of labour input for indexes of aggregate productivity change(17).

Except perhaps for the first category of Census - LFS differences, there exists no regular pattern of documented reconciliations, although two useful occasional studies are pending publication at the present time. In the experience of the writers, this neglect leads to secondary problems in that users tend to assume the existence of unnecessary duplication. In our view, a regular program of reconciliation covering the areas above would help underscore the unique uses of the parallel series, bring out more clearly their

---

[12] There exists no realistic possibility of funding an increase in the sample from Statistics Canada's own budgetary resources.

corroborative value, and provide a rational basis for the assessment of whether in fact unnecessary duplication exists. We believe that a commitment to such a programme would alleviate a l[illegible] of user concerns and make an appreciable contribution to the integration and quality improvement of labour market data.

(iii) Exploitation of Administrative Records

For the past three years, Statistics Canada has been conducting an administrative data development program designed to assess possibilities for the production of annual small area data from four administrative record sets, namely Revenue Canada - Taxation's personal income tax file, Employment and Immigration Canada's Unemployment Insurance beneficiary file, and Health and Welfare Canada's Family Allowance and Old Age Security files.

On a broad view of labour market analysis, virtually all the potential outputs of such a program could be of interest - some quite obviously so. Before commenting briefly on this work, it is, however, worth noting that it should not be looked upon as a substitute for conventional sources of data. Administrative data records are designed and created for the purposes of the programs which they serve and not for statistical purposes. The target populations are defined by the statutes and regulations governing the entitlements and obligations of program participants, and these may change from time to time with consequent effects upon the continuity of information. Again, at the present time, the prospects of such information becoming available on a very timely basis are not good. Nevertheless, the ability of administrative sources to provide social data at a level of geographic detail that could only be produced at much greater expense with census-type statistical inquiries remains a very powerful attraction.

The work done so far has been mainly with the income tax files and the principal products have been migration data and income data. More recently, work has begun on the processing of UI beneficiary files at the Census Division level and, as a preliminary indicator of small area unemployment, the ratio of regular unemployment insurance beneficiaries without earnings to the population 15 to 64 years of age is being calculated.

A more ambitious undertaking, involving a broader range of participants from Statistics Canada and from Employment and Immigration Canada, is addressed

to exploration of the feasibility of developing a more comprehensive set of small area labour market data from a variety of source records with prime emphasis on, but by no means restricted to, unemployment estimates and rates. Work is also continuing on evaluation of the variable, Gross Labour Force, derived from the tax records by summing over all persons who obtained income from a source associated with employment (including self-employment).

Another administrative record set which falls outside of Statistics Canada's present Administrative Data Development program nevertheless requires mention because it has been extensively used in the research underlying Labour Market Development in the 1980's(4). This is the so-called Longitudinal Labour Force File, developed by EIC, which combines and sequences information from a number of sources for a 10% sample of persons possessing a Social Insurance Number. Specifically, this information can cover annual employment and insurable earnings history, job separation history, unemployment claim history, and training history under Canada Manpower plans.

Some potential biasses in this file are acknowledged and others may emerge if it comes into wider use. The Labour Market Development Task Force, which used it for preliminary analysis of the relative importance of turnover and duration in the composition of unemployment employment, expressed considerable enthusiasm over its potential for further analytical use. It would obviously be appropriate for Statistics Canada to work with EIC in progressively refining this file and simplifying its use, since there are some applications for which its long time-span (presently eight years) is indispensable. But this consideration should not be allowed to obscure the value of the shorter term information provided by Statistics Canada's own Annual Work Patterns Survey(18). In the authors' view, this is a considerably under-utilized resource.

(iv) Analysis of Existing Information

As an illustration of what we have in mind under this heading, we refer to the recent work of Maddison(9) in developing a range of labour market indicators to supplement and qualify the message of the official unemployment rate which is increasingly unable to convey an unambiguous picture of various corollary conditions such as the extent of hardship, changes in the tightness of the labour market and so on. Others have, of course, suggested a variety of such indicators,

... 19

but Maddison can claim some originality in urging the regular publication of a set of indicators with some cohesive character and the capability of being linked to the national accounts.

Maddison's proposed "monitoring account" embodies some elements which are not relevant to Canadian requirements, and only annual data are used. Nevertheless, the concept of a systematic approach to the regular presentation and analysis of what, individually, are relatively simple indicators, but which, collectively, have synergistic value, is a very attractive one with considerable potential for providing a better understanding of current labour market conditions.

We would think it possible to go considerably beyond the range of indicators suggested by Maddison without losing sight of the requirement for cohesion - following, for example, the 1976 recommendation of the Economic Council of Canada, to the effect that "Statistics Canada, with the co-operation of other departments and agencies, develop, publish and analyze additional information with respect to employment, unemployment, turnover, gross flows and the wages and incomes of families and individuals"(3).

Accordingly, a proposal is presently being developed in Statistics Canada for the quarterly publication of what might tentatively be called a "Current Labour Market Conditions Digest", using both unadjusted and seasonally adjusted data from a variety of sources, including establishments as well as households. Complete specification of the contents will have to await the consultations suggested in the foregoing recommendation, but one very strong candidate item would follow from the statement of the U.S. National Commission on Employment and Unemployment Statistics, in its final report, that it "recognizes the value of alternative measures of unemployment, and recommends that the Bureau of Labor Statistics continue to publish and give greater prominence to an array of alternative measures in its dissemination of labor force data"(22).

This would seem to be good medicine for Canada as well, although the supplementary measures chosen would not have to be identical with the range, U_1 through U_7, referred to above. We will not attempt to describe these

measures in detail, except to indicate that they do not represent successive graduations along a uniform scale; their value is that they reflect different kinds of phenomena associated with unemployment, e.g. the distinction between voluntary and involuntary loss of employment, the effects of sub-employment as measured by the incidence of involuntary part-time employment, the influence of "discouraged workers", etc. The data available from the monthly Labour Force Survey since 1976, and its periodic supplements, offer very promising possibilities in this area.

We would also like to look more closely at the feasibility of what Maddison(9) referred to as "use of potential accounts", relating actual to potential labour input. These appear capable of yielding directly useful indicators of labour slack and also of providing a basis for estimating potential employment and hours which were suggested earlier in this paper as a possible extension to the demand side of our organizing framework for labour market statistics. There are, of course, other kinds of labour slack, one of which is "labour hoarding", i.e. the man-hours paid for production during some period over and above those which would have been strictly necessary if the work force had been employed at peak efficiency. Siedule and Newton(16) have explored this phenomenon with Canadian data.

Other possible indicators which might be featured in the digest include indexes of unemployment severity (rate X average duration), unemployment dispersion by various sectors (industries, occupations, age-sex groups, geographic), diffusion, as well as indicators that attempt to show the effects of labour market experience on income distributions. As a note of caution on the latter point, however, there would obviously be considerable sensitivities attaching to any measures purporting to represent economic hardship.

A final element of our thinking with respect to the further analysis of existing data that may be mentioned is the possible development of a stock-flow model to analyze the nature and magnitude of month-to-month movements into, out of, and within the labour force, including the derivation of transition probability matrices.

User interest in "dynamic" measures of all kinds runs very high, of course, and there are a number - such as duration of job tenure, joblessness,

and unemployment, flows into unemployment by category - that can be derived directly from current Labour Force Survey files, or from periodic supplements to the LFS such as the Annual Work Patterns Survey and the survey of persons not in the labour force who "want" work.

Particular interest, however, attaches to gross-flow estimates, i.e. statistics measuring the flow from one labour force status to another between pairs of adjacent months. Preliminary estimates of these flows since 1976 have been made available to persistent external users, but they have not so far been formally published because of their susceptibility to bias due to response errors. A somewhat similar, though less problematic, situation exists with respect to hirings and separations estimates which constitute a limited and special case of the gross flows information, and which are currently under development on behalf of the Economic Council of Canada. In consequence of the tentative state of both sets of estimates, their analysis within Statistics Canada has been quite limited.

Work is at present under way to resolve the response error bias problem affecting the gross-flow estimates and, in the case of both kinds of estimates, it is hoped that the data can be officially released this calendar year unless some unanticipated complications should arise. It will then be possible for results of the internal analysis of these data to be embodied in the "Labour Market Conditions Digest" referred to earlier.

(v) Improved Service to Users

In a great many of the informational recommendations of the various Task Force reports cited at the outset of this paper(4,5,8,10), there were more or less clear signals for actions on the part of Statistics Canada. We have had these very much in mind in the course of the preceding review of practical possibilities for responding to the prospective statistical needs during the coming decade of the numerous players - direct participants, policy makers, program administrators, supporting institutions, and so on - in the growingly complex drama of using Canada's human resources fully and effectively. Not a few of the informational recommendations, however, call attention to the hiatus which exists with respect to continuing independent research on employment and training issues, the need for critical evaluation of federal and

··· 22

provincial policy proposals, the evaluation of ongoing programs, and the lack of a co-operative approach to planning and forecasting in the areas of manpower supply and demand.

Not unexpectedly then, several recommendations have emerged - all with a strong family resemblance - for labour market institutes of various kinds.[13] These are weighty matters, of course, and beyond Statistics Canada's ability to influence directly. But, to the extent that one of the things "wrong" in the whole Canadian labour market situation is poor co-ordination of effort, and to the extent that much of that effort must relate to the development and analysis of useful information, then Statistics Canada can make an important contribution.

Indeed, the Statistics Act mandates it very clearly to co-ordinate the activities of both federal and provincial government departments in the production of official statistics - whether these be in the form of direct survey-taking or in the use of administrative records - and generally to ensure a well-integrated and comprehensive body of statistics "for Canada and the provinces". This responsibility applies across the whole range of subject-matter interests of course. There will be a manifestation of this co-ordinating responsibility as it applies to labour market statistics early next week when the Federal-Provincial Committee on Labour Statistics begins a two-day meeting under Statistics Canada's chairmanship.

That meeting will exemplify a very important point about "service to users" which is the title of this section, namely that, in order to be able to render service satisfactorily, there must be some kind of mechanism or forum for regular and structured consultation between producers and users. It is to be doubted if our federal and provincial colleagues would regard the

---

[13] See, for instance, Work for Tomorrow(8), recommendation No. 163: "There should be a National Labour Market Institute made up of representatives from business, labour and education. ..... The Institute would initially be financed by the Federal Government but would serve as an independent body for research, critical analysis and advice on employment and training policies. There could be a number of federal and provincial government observers in the Institute but they would not have voting powers. There should be provision for the Institute to receive additional funds from provincial governments and private donors ....."

...23

proceedings of that particular committee as the ultimate in meaningful consultation, but they would surely say that "something is better than nothing". And, in taking part here today, we are conscious that there is very little communication occurring between the academic community and Statistics Canada, whether in respect of labour statistics or any other topic. As a first step in filling this gap, you might want to think about the potential usefulness of some joint seminars on your respective campuses during the coming academic year. Such an initiative would be fully consistent with the major commitment of the new Chief Statistician that we should extend and upgrade our dialogue with client communities.

In the past, one of the possible obstacles to fully effective consultation in the area of labour market statistics has been our fragmentation of production responsibility as between the establishment and household approaches. If, as this paper has urged, education statistics are now included within the labour market orbit, the split is a three way one. As noted earlier in an interdepartmental context, there are valid historical reasons for the way in which the situation has developed, and an organizational regrouping would not necessarily resolve the problem. Rather, what Statistics Canada has chosen to do is to create a new Labour Market Analysis function with no production responsibilities, but with a strong mandate to harmonize our internal activities and to ensure that clients get an overall picture of what is going on. This paper is, of course, one attempt at such an overall view.

Earlier in the paper, reference was made to one of the salient facts of life nowadays in Statistics Canada, namely the difficulty during the foreseeable future of funding major new surveys, and this perhaps made our subsequent emphasis on further analysis of existing data sound like a second-best solution. Nothing could be further from the truth, of course. It does in fact seem to be a universal situation, not just confined to statistics, that there exists a surfeit of undigested information, and that in many areas we can drown in facts without acquiring real understanding. This consideration suggests that it would not necessarily be altogether appropriate to launch an extensive program of new statistical collection, even if funds were not a problem.

...24

The real rationale for a more intensive analytical effort is that there is a particular kind of analysis which the statistician is better qualified to perform than anyone else, but which has been considerably neglected in the past. That is the objective unfolding of all the messages which the data are capable of conveying - no more and no less. This capability in turn depends upon the statistician's unique familiarity with the objectives of the original survey, the methodology devised to carry them out, the extent and quality of the respondent's understanding of and co-operation with such objectives, and so on. The requirement for good analysis is being stressed all across the bureau, as part of a broader emphasis encompassing not only analysis, but also more fundamental research and development, without which the quality of the former would eventually languish. In this broader connection we are hoping to see launched before the end of this year a new journal of analysis and commentary on current developments in Canadian labour market statistics, reviving the tradition served for a few years a decade or so ago by the now defunct "Notes on Labour Statistics". As a modest contribution to the kind of dialogue we were mentioning earlier, contributions to the journal should not only come from official sources but from the user communities also - particularly the academic community - either by way of reactions to published articles or as original proposals on some aspect of labour market statistics.

Conclusion

It is our hope that this paper will contribute to the development of better labour market information in Canada. We have attempted to synthesize several different approaches to the development of organizing frameworks and have sketched in a preliminary way an overall framework which may be useful in providing a perspective for reviewing needs for new and improved information. We have also outlined Statistics Canada's current plans to strengthen its program of labour market statistics.

Better co-ordination in the development, dissemination and use of labour market information will be essential to the achievement of the social and economic goals of the coming decade, and Statistics Canada hopes to be an active participant in these processes.

BIBLIOGRAPHY

1. Denton, Frank T., Feaver, Christine H., and Robb, Leslie, A., The Short-Run Dynamics of the Canadian Labour Market, Economic Council of Canada, Ottawa, 1976.

2. Doeringer, Peter B. and Piore, Michael J., Internal Labour Markets and Manpower Analysis, D.C. Heath & Co., Lexington, Mass., 1971.

3. Economic Council of Canada, People and Jobs: A Study of the Canadian Labour Market, Ottawa, 1976.

4. Employment and Immigration Canada, Labour Market Development in the 1980's, Report of the Task Force on Labour Market Development, Ottawa, July 1981.

5. Employment and Immigration Canada, Unemployment Insurance in the 1980's, Report of the Task Force on Unemployment Insurance, Ottawa, July 1981.

6. Foot, David D., Labour Market Analysis with Canadian Microeconometric Models: A Review, Centre for Industrial Relations, University of Toronto, and Labour Market Information and Analysis Unit, Ontario Manpower Commission, Toronto, March 1980.

7. Ginzberg, Eli, Good Jobs, Bad Jobs, No Jobs, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1979.

8. House of Commons, Canada, Work for Tomorrow: Employment Opportunities for the '80's, Report by the Special Committee on Employment Opportunities for the '80',, Ottawa, 1981.

9. Maddison, A., Monitoring the Labour Market: A Proposal for a Comprehensive Approach in Official Statistics (Illustrated by Recent Developments in France, Germany and the U.K.), The Review of Income and Wealth, Series 26, No. 2, New Haven, Conn., June 1980.

10. Major Canadian Projects: Major Canadian Opportunities, A Report by the Consultative Task Force on Industrial and Regional Benefits from Major Canadian Projects, June 1981.

11. Meeting the Challenge of Changing Circumstances, A report of the Western and Northern Manpower Ministers' Advisory Teams on Immigration, September 1981.

12. Meltz, Noah H., Labour Market Information in Canada: The Current Situation and Proposals, Toronto, 1980.

13. Newton, K., Smith, A., and Buchanan, L., Canadian Labour Market Data: Sources and Characteristics, Discussion Paper No. 42, Economic Council of Canada, Ottawa, November 1975.

14. Plumbert, L., Job Openings Pilot Program: Final Report, Bureau of Labor Statistics, Washington, D.C., March 1981.

15. Reyher, L., Towards an Employment Account - Stocks and Flows Determining the Labour Market, Institut für Arbeitsmarkt - und Berufsforschung, Nuremberg, Germany, 1981.

16. Siedule, Tom and Newton, Keith, Another Labour Market Indicator: Some Estimates and Implications of Labour Hoarding in Canada, Canadian Public Policy, Vol. VI, No. 1, Winter, 1980.

17. Statistics Canada, System of National Accounts, Aggregate Productivity Measures, Cat. No. 14-201, Ottawa, Annual.

18. Statistics Canada, Patterns of Full- and Part-Year Employment and Unemployment, Cat. No. 71-531, Ottawa, 1982.

19. Statistics Canada, Guide to Federal Government Labour Statistics, Cat. No. 72-512, Ottawa, 1979.

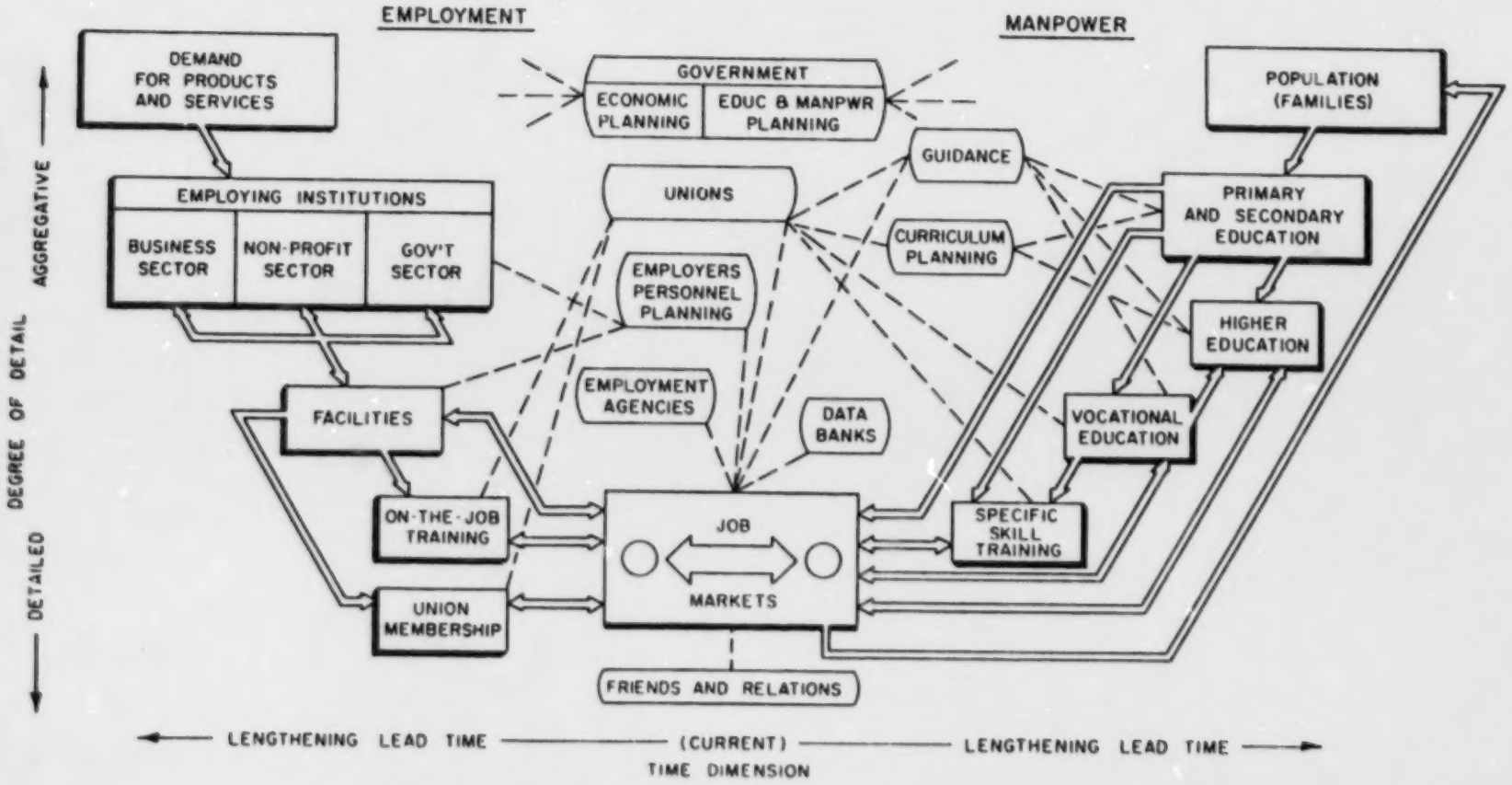
20. Statistics Canada's Information Release, Statistics Canada Launches New Employment Survey, March 26, 1982.

21. Swanson, Gordon I., and Michaelson, Jon, Manpower Research and Labor Economics, Sage Publications Inc., Beverley Hills, Cal., 1979.

22. U.S. National Commission on Employment and Unemployment Statistics, Counting the Labor Force, U.S. Govt. Printing Office, Washington, D.C., 1979.

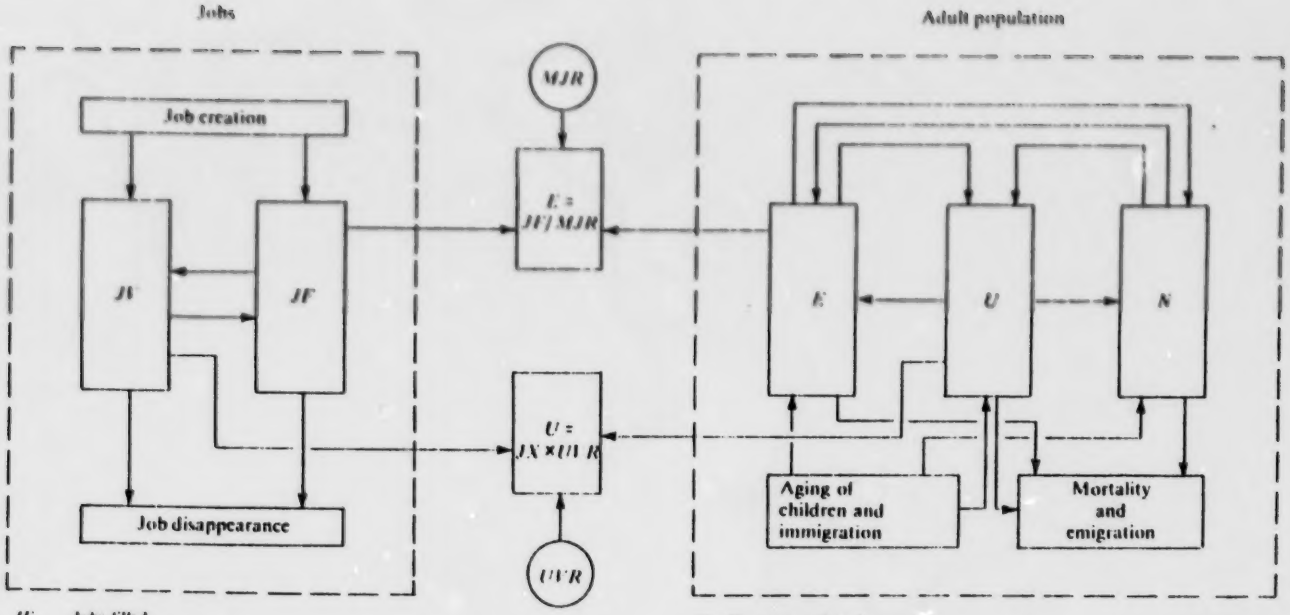
23. Yavitz, Boris and Morse, Dean W., with Dutka, Anna B., The Labour Market: An Information System, Praeger Publishers, New York, 1973.

Overall System: Direct Flows and Intermediaries



Appendix 1

Stock-Flow Relationships in the Labour Market

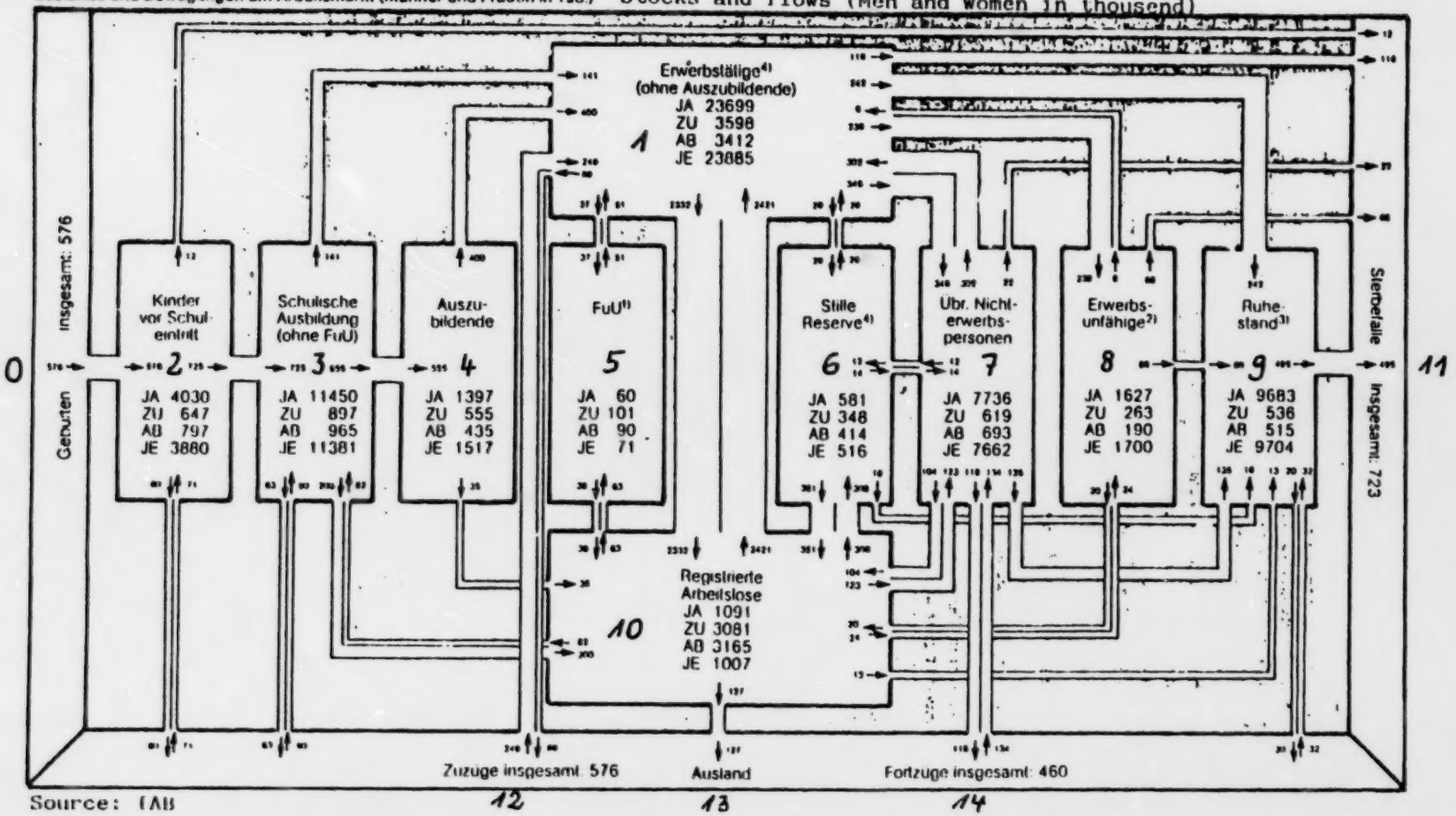


JF Jobs filled
JV Jobs vacant
MJR Multiple job-holding ratio
UVR Unemployment–vacancy ratio

E Persons employed
U Persons unemployed
N Persons not in the labour force

Übersicht 1: Arbeitskräfte-Gesamtrechnung 1978
Bestände und Bewegungen am Arbeitsmarkt (Männer und Frauen in Tsd.)

Labour Force Account 1978
Stocks and flows (Men and Women in thousand)

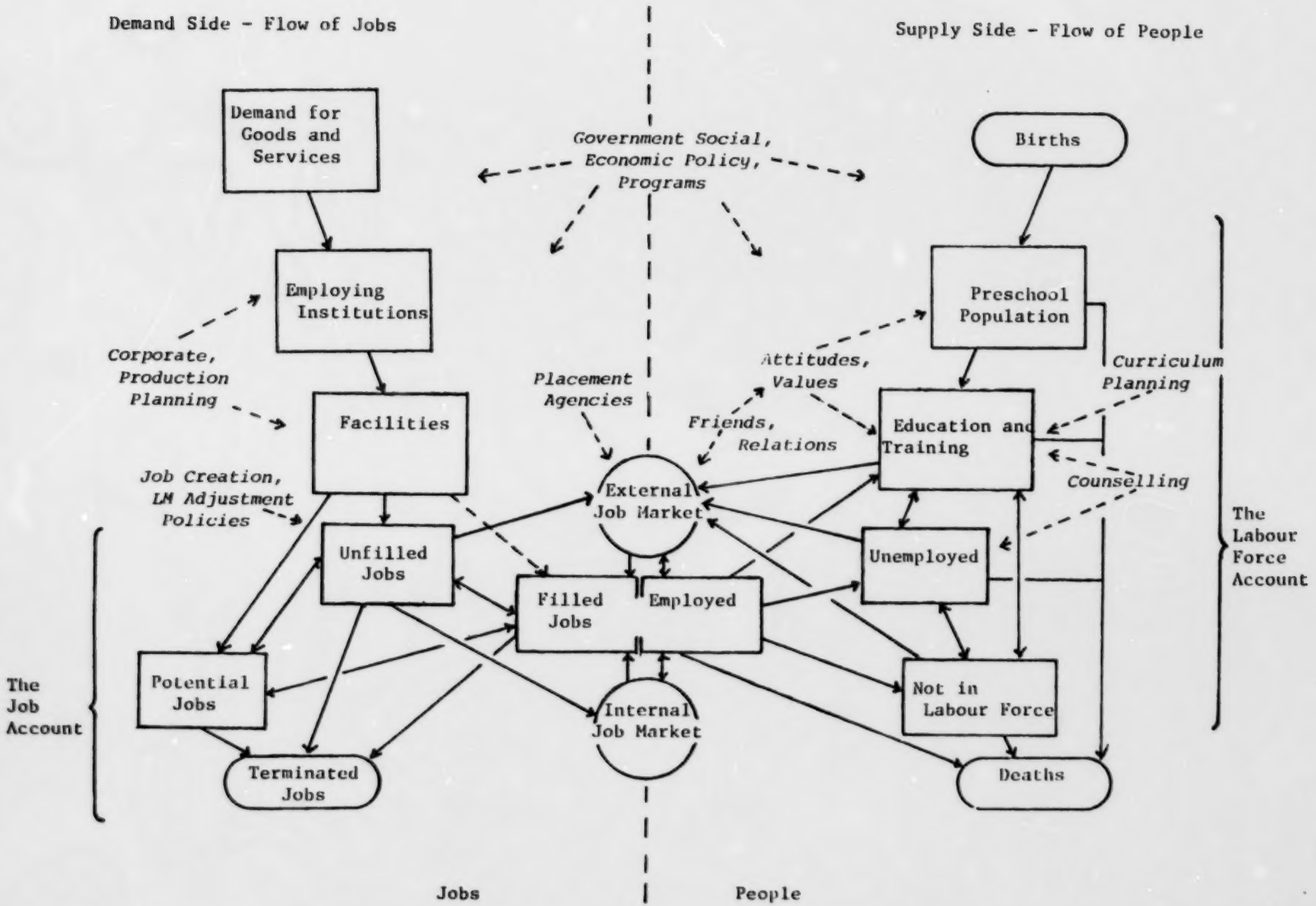


Source: IAB

0 total births
1 persons in employment (excl. 4)
2 children of pre-school age
3 school education (excl. 5)
4 training in firms
5 further vocational training
6 hidden labour force
7 other inactivity
8 persons unable to work
9 retirement
10 registered unemployed
11 total deaths
12 moving in
13 foreign countries
14 moving out

JA Beginning of the year
ZU: Entries
AB: Leavers
JE: End of the year

AN ORGANIZING FRAMEWORK FOR LABOUR MARKET INFORMATION



Appendix 4

Number/
Numéro

2

S-154F
C.2.

Statistiques sur le marché du travail dans les années 1980: besoins et possibilités

par
David A. Worton
et
Timothy S. Thompson
Statistique Canada

Document rédigé en vue des réunions
de l'Association canadienne d'économique
tenues à Ottawa, du 4 au 6 juin 1982

Statistiques sur le marché du travail dans les années 1980: besoins et possibilités

Introduction

Le marché du travail au Canada fait actuellement l'objet de nombreuses études. L'an dernier seulement, quatre grands rapports (4, 5, 8, 10) ont porté sur les préoccupations croissantes de la population concernant la hausse du chômage ainsi que sur l'impossibilité manifeste de réaliser un équilibre entre les travailleurs et les emplois compte tenu du mécanisme actuel du marché. Les auteurs de ces quatre rapports soulignent l'importance de la diffusion de l'information[1] sans laquelle la situation du marché du travail ne peut être redressée. Tous soutiennent que les planificateurs et les technocrates, les principaux intervenants et les intermédiaires n'ont pas toute l'information requise pour pouvoir résoudre de façon efficace les problèmes liés au marché du travail dans les années 1980. Tous prônent de nouvelles méthodes de collecte de statistiques et une ventilation plus détaillée des données existantes, et insistent également sur la nécessité d'établir une meilleure coordination des travaux d'élaboration, de diffusion et d'application de l'information relative au marché du travail.

Derrière ces rapports qui ont eu un grand ralentissement dans l'opinion se cachent de nombreuses études plus techniques qui examinent des aspects précis de la dynamique du marché du travail. Une telle profusion d'analyses et les pressions qui en découlent concernant la nécessité de produire plus de données

---

[1] Les termes "information", "statistiques" et "données" seront employés indifféremment par les auteurs, bien que ceux-ci admettent que le premier terme a très souvent la connotation d'un plus grand degré de précision ou de transformation.

de meilleure qualité, peuvent facilement désorienter le fournisseur de cette information. Le Canada est depuis longtemps doté d'un appareil statistique centralisé et la plupart des renseignements produits actuellement sur le marché du travail proviennent d'une source unique, Statistique Canada. Bien qu'il ne soit pas notre propos de discuter des avantages respectifs des systèmes statistiques centralisés et décentralisés, nous devons néanmoins nous rendre à l'évidence que l'existence d'un principe de rationalisation faciliterait grandement la tâche de définition des différents besoins des utilisateurs et d'évaluation des coûts et avantages de programmes axés sur ces besoins, en fonction des restrictions budgétaires fixées.

L'idéal serait un modèle théorique global du fonctionnement du marché du travail qui définirait ses propres besoins en données et offrirait ainsi un cadre tout fait pour l'évaluation de l'utilité des données produites et l'identification des lacunes. Toutefois, en l'absence de ce modèle idéal, l'existence d'un cadre purement descriptif peut faciliter grandement la conception coordonnée et rationnelle d'un système d'information pertinente et valable sur le marché du travail, à condition qu'il ait un champ d'application suffisamment vaste et qu'on puisse évaluer ses différentes composantes.

Le présent document cite trois explorations intéressantes qui ont été menées dans le domaine de la mise sur pied de cadres d'information, fait ressortir certains de leurs points communs et propose des améliorations possibles et l'établissement d'un lien avec le Système de comptabilité nationale. L'utilité la plus grande de ce genre de cadre sera toutefois d'offrir le moyen de passer en revue systématiquement tous les renseignements diffusés sur divers aspects du fonctionnement du marché du travail et

S-154F
C.2.

Statistiques sur le marché du travail dans les années 1980: besoins et possibilités

par
David A. Worton
et
Timothy S. Thompson
Statistique Canada

Document rédigé en vue des réunions
de l'Association canadienne d'économique
tenues à Ottawa, du 4 au 6 juin 1982

d'évaluer les mesures les plus appropriées qui peuvent être prises pour répondre à la demande d'information nouvelle et améliorée. Le présent document tente de démontrer essentiellement que la priorité ne doit pas être accordée à l'élargissement de la collecte des données, mais plutôt à une analyse plus poussée des données déjà accessibles de façon à les transformer en une information susceptible d'apporter des explications.

Historique

Un bref survol historique permettra de montrer de quelle façon les éléments clés du système canadien actuel d'information sur le marché du travail ont pu être progressivement mis en place grâce au principe du stimulus et de la réaction qui est appliqué à la production de statistiques.

Avec la création du ministère canadien du Travail, en 1900, qui s'est vu confié le mandat de publier des renseignements sur la situation du marché du travail et autres sujets connexes, on reconnaissait dès lors la place qu'occupe la main-d'oeuvre en tant que force économique et politique et on commençait aussi à se rendre compte que la statistique du travail peut former un tout distinct et cohérent dans le domaine de l'information. Les premières réalisations importantes n'ont toutefois pas eu lieu avant que ne se règle la situation de déséquilibre profond qui existait à la fin de la première guerre mondiale et qui était attribuable aux problèmes de la reconversion à une économie de paix. Une de ces réalisations a été la mise au point par le nouveau Service de placement du Canada d'un système de déclaration mensuelle faisant état du nombre de demandes d'emploi, du nombre de postes vacants déclarés par les employeurs

et du nombre de placements. Parallèlement, pour faire face à l'augmentation de la demande de main-d'oeuvre, un système de déclaration des établissements avait été instauré en vue de fournir des renseignements mensuels sur la situation de l'emploi[2].

Le Canada a dû subir les chocs successifs d'une dépression soutenue et de la seconde guerre mondiale avant de pouvoir réaliser semblables progrès du côté de l'information sur l'offre. Au cours de l'intervalle entre les deux guerres, outre les données sur les demandeurs d'emploi tirées des dossiers du Service de placement du Canada, la seule source d'information à jour sur le chômage était les statistiques mensuelles recueillies par les syndicats ouvriers, qui faisaient état du nombre des chômeurs[3]. Cette situation a changé en 1946 lorsque le Bureau fédéral de la statistique a instauré une enquête par sondage trimestrielle (devenue mensuelle plus tard) auprès des ménages, dans le but d'obtenir des mesures détaillées et fiables de la population active civile et de la situation de l'emploi dans cette catégorie. Cette initiative s'est accompagnée de la production de statistiques sur l'application de la Loi sur l'assurance-chômage de 1940, statistiques qui venaient compléter les données connexes sur les demandes d'emploi, les postes vacants et les placements recueillies par le Service de placement du Canada.

---

[2] Repris en 1922 par le Bureau fédéral de la statistique créé quelques années plus tôt (devenu Statistique Canada, en 1971), ce système, dont l'objet fondamental est resté le même, est encore en vigueur à l'heure actuelle.

[3] On peut se rendre compte de la nature fragmentaire de cette information en comparant le nombre mensuel moyen des membres en 1931 (199,034 dont 16.8 % étaient déclarés chômeurs) et le nombre de travailleurs salariés établi d'après les résultats du recensement mené cette année-là (2,564,879 dont 15.3 % avaient déclaré qu'ils n'avaient pas d'emploi).

Sous la double influence de forces économiques et démographiques favorables et des politiques délibérément expansionnistes énoncées dans le Livre blanc de 1945 sur l'emploi et le revenu, la situation au cours de la première décennie d'après-guerre se prêtait très peu à une critique de la valeur du système existant d'information sur le marché du travail. Toutefois, dès le début des années 1960, les effets de la poussée de croissance des années précédentes se sont estompés et des taux de chômage relativement élevés ont été enregistrés. A cette époque, le tout nouveau Conseil économique du Canada procédait, dans ses projections de la production, à une analyse du chômage en fonction des trois éléments qui le caractérisent, soit le chômage "saisonnier", le chômage "frictionnel" et le chômage "structurel".

Du point de vue de l'information sur le marché du travail, l'événement le plus important des années 1960 est probablement l'essor considérable qu'a connu l'enseignement postsecondaire grâce aux programmes fédéraux de toutes sortes mis sur pied pour lui donner une nouvelle impulsion. On possédait déjà beaucoup de renseignements sur l'enseignement universitaire et, à partir du milieu des années 1960, Statistique Canada a pu recueillir également des données sur les collèges communautaires qui venaient de faire leur apparition.

Un des principaux artisans de l'avancement de la formation professionnelle a été le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration à cette époque[4].

---

[4] Maintenant connu sous le nom d'Emploi et Immigration Canada.

Pour aider ce ministère à remplir son mandat de promouvoir la croissance économique par une répartition et un accroissement efficaces des ressources de main-d'oeuvre et grâce à l'aide financière de ce dernier, Statistique Canada a conçu une enquête par sondage bi-mensuelle auprès des grandes entreprises en vue de recueillir des renseignements sur les postes vacants selon le secteur d'activité, la profession et la région. Un second programme connexe a été élaboré pour mener des enquêtes biennales afin de mesurer la répartition de l'emploi par profession. Dans le contexte de l'objectif naissant du jumelage des travailleurs et des emplois disponibles, on fondait d'immenses espoirs sur l'utilité éventuelle de ces deux séries d'information, mais comme on a pu s'en rendre compte par la suite, ces attentes n'ont pas été remplies dans un cas comme dans l'autre.

Le tableau qui vient d'être brossé met en évidence seulement quelques-uns des éléments les plus importants de l'ensemble considérable des statistiques courantes[5] qui ont été établies au palier fédéral, non seulement par Statistique Canada, mais aussi par d'autres ministères et organismes, et qui tirent leur source de documents administratifs aussi bien que d'enquêtes. Dans un guide récent de la statistique du travail du gouvernement fédéral, on trouve une liste de quelque 92 enquêtes et sources de données administratives qui donnent lieu à environ 500 publications et bulletins (19). Il est intéressant de souligner que les statistiques sur l'éducation du genre de celles dont nous avons fait mention plus haut ne sont pas incluses dans ce guide.

---

[5] Par opposition aux données sur les caractéristiques de la population active recueillies à partir des recensements décennaux de la population et portant sur pratiquement toute la période à l'étude.

On peut évidemment formuler de nombreuses critiques à l'égard de la valeur de ce système d'information. Certains utilisateurs, comme Meltz, se sont penchés sur le problème du partage des responsabilités. En effet, selon Meltz, divers organismes du gouvernement fédéral produisent des statistiques qui portent sur divers aspects du marché sans une véritable connaissance générale des rapports d'interdépendance ou des lacunes existantes (12). Meltz, tout comme les auteurs du présent document, ne propose cependant pas de solutions du point de vue structurel. Même la solution ultime qui serait de confier à un seul organisme la responsabilité d'établir des lignes directrices et de produire des statistiques[6] ne permettrait pas en soi de mieux définir le marché du travail dont la complexité devient de plus en plus évidente. Par ailleurs, en étant bien conscient de cette complexité, on pourrait résoudre plus facilement les problèmes du partage des responsabilités liées à la conception et à la production de statistiques sur le marché du travail.

Compte tenu d'une telle complexité, une critique plus révélatrice du système actuel d'information sur le marché du travail est qu'il est de nature trop général et trop statique à cause de sa dépendance passée vis-à-vis de la théorie néo-classique traditionnelle formulée au sujet du marché du travail. Foot(6) résume bien ce genre d'orthodoxie: la demande de main-d'oeuvre est déterminée par le niveau de production qui est lui-même lié à la demande globale; l'offre

---

[6] C'est en gros la solution qui a été adoptée par les États-Unis et le Royaume-Uni, mais il n'est pas du tout évident que le système d'information sur le marché du travail en vigueur dans ces pays est beaucoup plus adéquat ou beaucoup mieux utilisé que le système canadien.

de main-d'oeuvre est déterminée en fonction de la taille de la population et du taux d'activité. Il y a du chômage lorsque la demande de main-d'oeuvre globale est inférieure à l'offre de main-d'oeuvre globale.

De ce point de vue, le fonctionnement précis du mécanisme de la création d'emplois tenait presque du tour de prestidigitation. Tant que le rouage semblait fonctionner, peu importait de savoir de quelle façon il fonctionnait. Toutefois, lorsqu'on s'est rendu compte que le chômage ne réagissait pas comme prévu aux politiques macro-économiques, ou seulement au prix de taux d'inflation plus élevés, l'attention s'est portée à nouveau sur l'analyse des composantes du chômage définies pour la première fois au Canada par le Conseil économique, au milieu des années 1960[7]. Le rapport du Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail établit une distinction nette entre le chômage qui découle d'une insuffisance de la demande globale et le chômage provoqué par d'autres facteurs non cycliques, et appuie l'application de politiques distinctes dans chaque cas(4).

Il ne s'agit là que d'un exemple, quoique important, de la complexité du fonctionnement du marché du travail dont le système d'information actuel ne tient pas compte suffisamment. Avant de chercher à définir les besoins, tant en données brutes qu'en analyses connexes, qui devront être satisfaits si l'on veut maximiser l'utilité de l'information fournie, il est essentiel de décrire de façon plus réaliste le fonctionnement actuel du marché du travail.

---

[7] Voir p. 5.

Cadres structurés d'information sur le marché du travail

Une des méthodes les plus détaillées qui a été mise au point en vue de l'établissement d'un cadre structuré d'information sur le marché du travail est celle de Yavitz et Morse(23). Leurs travaux ont été faits à la suite d'une demande formulée par le Congrès américain au Secretary of Labor en vue de la conception d'un système d'information pouvant aider à évaluer l'efficacité de divers programmes et services de main-d'oeuvre et à déterminer s'il convenait d'accroître leur financement. Pour le statisticien, cette méthode que l'on peut qualifier d' exhaustive et de pragmatique, n'est pas suffisamment précise pour permettre la production d'estimations. Le cadre mis au point par Yavitz et Morse (voir annexe 1 de la présente étude) a pour point de départ le marché des emplois[8], là où l'on procède au jumelage des employés éventuels et des postes vacants. Il permet un déplacement (horizontal) dans le temps et (vertical) selon une échelle de causalité qui comprend tous les processus grâce auxquels les possibilités d'emploi peuvent être créées et par lesquels les gens sont instruits, formés et dotés de toutes les connaissances spécialisées requises pour devenir des employés qualifiés. Comme ces flux sont décrits dans une perspective causale et temporelle, un tel cadre favorise une meilleure compréhension des processus en jeu et permet de repérer les points d'intervention possibles, c'est-à-dire là où l'on peut influer sur le fonctionnement du marché du travail. Lorsque le jumelage sur le marché des emplois est inefficace ou

---

[8] Terme qui est utilisé par opposition au "marché du travail" qui désigne l'ensemble complet des institutions et processus interreliés qui déterminent les flux de possibilités d'emploi et de main-d'oeuvre, tant à court terme qu'à long terme.

inefficient, on peut alors examiner non seulement le mécanisme de jumelage proprement dit, mais aussi les deux systèmes de flux qui fournissent les possibilités d'emploi et la main-d'oeuvre, celles-ci étant les matières premières utilisées pour le jumelage. Le point fort de ce cadre est qu'il met l'accent sur les rapports et les causes, facteurs qu'on a eu tendance à négliger quelque peu jusqu'ici, et qu'il cerne les lacunes en matière de données sur le fonctionnement des diverses composantes du cadre.

Deux aspects du cadre mis au point par Yavitz et Morse se révèlent particulièrement utiles. Premièrement, il intègre de façon explicite le système de l'enseignement du côté de l'offre et, deuxièmement, il tient compte des processus de création et d'élimination d'emplois. Sur ce dernier point, on soutient que les méthodes globales traditionnelles qui sont utilisées pour déterminer la demande de main-d'oeuvre dans les divers secteurs d'activité et professions ne peuvent pas tenir compte des décisions et des ramifications complexes par l'entremise desquelles les fluctuations de la demande globale de biens et de services donnent lieu à de nouveaux emplois. Ces décisions sont prises au sein des organismes employeurs qui contrôlent les "installations" ou lieux concrets où l'on trouve des emplois et des postes vacants. C'est à partir des installations que les postes vacants sont définis de manière structurée en fonction de leurs caractéristiques, leur nombre et leur emplacement, pour être ensuite annoncés sur le marché des emplois. Toutefois, la décision de doter un poste vacant existant ou nouvellement créé n'est qu'une des nombreuses possibilités qui s'offrent à un employeur qui fait face à un accroissement de la demande. Il peut aussi décider d'augmenter ses prix, d'accroître la production

grâce à une meilleure utilisation des ressources à l'intérieur des installations existantes, d'augmenter la productivité, de modifier la quantité d'intrant de main-d'oeuvre et (ou) la proportion de main-d'oeuvre qualifiée, de créer de nouvelles installations, etc.

Les décisions touchant le dosage approprié de ces diverses possibilités dépendent de l'idée qu'on se fait de la nature et de la durée de la pression de la demande, de la disponibilité et des coûts du capital et de la main-d'oeuvre, et ainsi de suite. Lorsque la décision suppose la dotation de postes vacants, d'autres facteurs entrent en jeu. Par exemple, les postes vacants qui se retrouvent sur le marché libre des emplois sont souvent ceux qui correspondent à la différence nette entre l'offre et la demande intérieure de main-d'oeuvre d'une installation. Ainsi, un poste ouvert sur le marché des emplois n'est pas nécessairement le poste vacant initial, car on doit admettre l'existence de marchés internes des emplois.

Dans l'optique de la production d'estimations, les résultats de l'étude de Denton, Feaver et Robb(1) sont extrêmement utiles si, comme eux, nous répartissons d'un côté les stocks des emplois et de l'autre les stocks de la population active, et si nous analysons les flux qui viennent grossir ou diminuer ces stocks. La représentation graphique de la relation stocks-flux sur le marché du travail[9] est donnée à l'annexe 2 de la présente étude. Une amélioration évidente qui pourrait être apportée à ce cadre comptable consiste à tenir compte, du côté de la demande, des heures moyennes travaillées et d'en tirer une mesure de la quantité totale de l'intrant main-d'oeuvre qui

---

[9] Yavitz et Morse auraient sans doute préféré parler du "marché des emplois".

peut être liée à la production réelle, de façon à obtenir des indicateurs de la productivité. De la même façon, l'introduction de données sur la rémunération permettrait d'établir un lien entre les tables des recettes et des dépenses des comptes nationaux. Les mêmes données sur la rémunération pourraient être prises en compte du côté de l'offre de façon à permettre une analyse du rapport entre la rémunération et la fréquence et la durée du chômage, à divers niveaux de désagrégation comme la profession et la région.

Enfin, nous remarquons qu'il est possible de concevoir une mesure des emplois éventuels, du côté de la demande, en tenant compte des possibilités à court terme qu'ont les installations de fonctionner à plein rendement.

Reyher mentionne une autre possibilité d'élaboration du cadre de Yavitz et Morse, du côté de l'offre, qu'il présente comme un compte de la population active(15), dont la représentation sous forme de diagramme est reproduite à l'annexe 3. Reyher va encore plus loin que Denton, Feaver et Robb dans leur description des possibilités à court terme du côté de l'offre, puisqu'il tient compte de façon explicite du système d'éducation et qu'il présente de manière tout aussi rigoureuse un ensemble complet de stocks et de flux liés à des caractéristiques démographiques.

Nous nous sommes fondés sur les observations de Denton, Feaver et Robb et sur celles de Reyher pour perfectionner le cadre de Yavitz et Morse sans en modifier la représentation graphique, c'est-à-dire sans tenter de redéfinir les divers éléments de flux comme des unités comptables. Le diagramme modifié (voir l'annexe 4) emprunte à Reyher la désignation compte de la

population active pour présenter les éléments de façon plus détaillée du côté de l'offre. Pour structurer le flux moins évident des possibilités d'emploi, nous avons pensé utiliser un terme équivalent, du côté de la demande, soit le compte des emplois.

Avant de procéder à l'examen du cadre proposé, deux points méritent d'être soulignés. Premièrement, la définition de l'unité de mesure de base du côté de la demande pose un problème. L'emploi est une notion quelque peu obscure (beaucoup plus selon le point de vue de l'employeur que selon celui de l'employé). Il peut être défini en fonction du taux de salaire, du nombre d'heures de travail, de la compétence, de la formation et de l'expérience requises et ainsi de suite. Il existe une gamme complète de données descriptives qui peuvent être appliquées à la notion d'emploi et la définir. Celles-ci peuvent être utilisées pour classer les emplois en fonction de catégories générales (par exemple comme "bons" ou "mauvais" selon les théoriciens de la dualité du marché) ou en catégories détaillées (par exemple, en fonction des connaissances spécialisées requises, comme a tenté de le faire récemment la CEIC).

Deuxièmement, pour pouvoir expliquer les niveaux et les changements apportés à ces diverses catégories d'emplois, le cadre doit permettre la mesure d'un ensemble complet de variables indépendantes ou explicatives. Par exemple, du côté de la demande, puisqu'on admet que les installations sont à l'origine des possibilités d'emploi et de la décision de doter les postes sur les marchés internes ou externes, nous devons nous efforcer de mieux comprendre les politiques et les méthodes que les entreprises appliquent au chapitre des ressources humaines.

Si nous voulons bien comprendre la dynamique de la variable dépendante qu'est le marché du travail, nous devons être mieux renseignés sur les structures salariales des entreprises, leur politique de surtemps et de formation et leurs normes de recrutement, de sélection et d'embauche et, par conséquent, connaître les facteurs déterminants de toutes ces variables explicatives. Le cadre structuré qui est élaboré dans la présente étude ne vise pas à restreindre l'estimation à un simple comptage des emplois et des personnes, mais plutôt à faciliter la production de variables explicatives ou indépendantes utiles.

Examen des besoins futurs en données

Dans l'introduction, nous avons mentionné le grand nombre de recommandations qui ont été formulées récemment en vue de l'amélioration des renseignements sur le marché du travail. A titre d'exemple, dans Du travail pour demain(8), le quart ou presque de l'ensemble des 184 recommandations de toutes sortes qu'on y trouve porte directement ou indirectement sur les besoins en information. Nous ne jugeons pas utile ici d'analyser chacune de ces recommandations ou même d'en fournir la liste. Toutefois, comme nombre d'entre elles se répètent d'une source à l'autre ou tendent vers le même objet, il est possible de transmettre leur message global grâce à un échantillonnage judicieux.

Dans les pages qui suivent, la source des recommandations n'est pas indiquée. Nous essayons plutôt de préciser leur utilité en vue de l'établissement du cadre proposé que nous venons de décrire. La première méthode que nous avons utilisée pour regrouper les recommandations traduit cependant un point de vue assez différent que nous allons maintenant tenter d'expliquer.

La fin des années 1960 et le début des années 1970 est la décennie qui marque la période où Statistique Canada a pris le plus d'expansion. La plupart des principales enquêtes périodiques qui sont menées actuellement ont été mises sur pied avant la fin de cette décennie. Au cours des douze dernières années environ, on a assisté à une réduction des ressources réelles du Bureau, et le rajustement auquel ce dernier a procédé a entraîné la disparition de certaines enquêtes importantes[10]. Toutefois, dans la plupart des cas, les mesures prises se sont traduites par des coupures mineures; on a cherché plutôt à faire des gains au chapitre de la productivité. La situation s'est quelque peu stabilisée récemment, mais on ne prévoit guère de reprise de la croissance budgétaire réelle. Toute nouvelle enquête périodique à l'échelle nationale se révélerait extrêmement coûteuse[11]; on n'aurait donc d'autres choix pour la financer que de puiser dans les fonds d'un programme d'enquêtes existant ou d'autres activités moins prioritaires qui exigent beaucoup de ressources, ou encore s'assurer du concours d'un des principaux utilisateurs qui la subventionnerait.

Ainsi, la mise sur pied de nouvelles enquêtes coûteuses est probablement la solution la moins réaliste qui puisse être retenue, après examen des recommandations concernant l'augmentation et l'amélioration des données sur le marché du travail. Par conséquent, il convient sans doute de grouper les diverses catégories de mesures possibles, selon une échelle décroissante de leur coût relatif:

(i) nouvelles enquêtes
(ii) modification d'enquêtes existantes
(iii) exploitation de dossiers administratifs

---

[10] Notamment l'enquête sur la profession des salariés et l'enquête sur les postes vacants.

[11] L'enquête mensuelle sur la population active, exemple qui est peut-être mal choisi en raison de son caractère extrême, a coûté $10,5 millions en 1980-1981, soit environ 9 % du budget total du Bureau affecté aux programmes permanents.

(iv) analyse de données existantes
(v) amélioration du service aux utilisateurs

L'analyse que nous ferons des diverses recommandations formulées sous ces rubriques révélera qu'un tel classement donne également un aperçu assez juste des avantages qui sont inversement proportionnels aux coûts. A titre d'exemple, il semble évident que chaque dollar affecté à l'analyse plus poussée d'information existante offre la garantie d'un meilleur rendement que le dollar affecté à la mise sur pied de nouvelles enquêtes.

(i) Nouvelles enquêtes

La mise sur pied de nouvelles enquêtes, l'élargissement du contenu d'enquêtes existantes ainsi que l'exploitation des principales séries de données administratives sont toutes des mesures qui permettent de combler les lacunes des cadres statistiques. L'amélioration de la qualité de données existantes est un autre aspect dont nous traiterons un peu plus loin. Dans le contexte de la définition des besoins éventuels en données sur l'ensemble du marché du travail, on peut avancer qu'il n'existe pas de lacunes évidentes dans l'information sur le fonctionnement à court terme du marché du travail du côté de l'offre. La seule réserve qu'on pourrait peut-être formuler à cet égard a trait aux renseignements plus détaillés sur l'activité économique par profession que fournit le recensement décennal de la population, et les données sur les petites régions géographiques. Ces observations peu fréquentes peuvent servir à étayer l'information courante recueillie par le biais de l'enquête mensuelle et des enquêtes supplémentaires périodiques sur la population active.

Donc jusqu'ici, les recensements décennaux sont demeurés la seule source de données plus détaillées sur le marché du travail, notamment sur les professions, les secteurs d'activité , les gains tirés d'un emploi, les caractéristiques liées à

l'instruction, etc. Comme la dernière décennie a été dans l'ensemble marquée par des changements rapides sur le plan économique, social et technologique, les utilisateurs attendent avec impatience ce genre de renseignements détaillés puisque les plus récents remontent à 1971. Suivant la même logique, bon nombre d'utilisateurs ne sont certainement pas prêts à attendre encore dix ans pour pouvoir avoir accès à nouveau à ce genre d'information. Les recensements quinquennaux comme celui de 1976 étaient axés jusqu'à maintenant sur la collecte de données essentielles. Toutefois, dans le cadre de la planification de celui de 1986, qui a d'ailleurs déjà débutée, on examinera soigneusement la possibilité de procéder à une répétition exacte du recensement de 1981, car c'est une solution qui présente des avantages évidents du point de vue opérationnel.

Si nous revenons maintenant au système de l'enseignement, du côté de l'offre, nous constatons que les besoins en formation occupent une place importante dans les derniers rapports des groupes de travail mentionnés plus haut. Le rapport du groupe de travail parlementaire(8) met l'accent particulièrement sur les besoins en formation et souligne la nécessité d'accorder la priorité à la formation en cours d'emploi, d'obtenir du gouvernement fédéral qu'il apporte son aide financière aux programmes de formation en commun et de changer l'orientation des programmes d'apprentissage. Sauf dans ce dernier cas, la base des données qui sert à suivre les progrès réalisés dans ces domaines est déficiente, puisque les données recueillies jusqu'ici portaient surtout sur des programmes d'orientation générale donnés dans des établissements d'enseignement.

Ailleurs, on presse le gouvernement fédéral d'assurer la production de renseignements précis sur le marché du travail à l'intention des établissements d'enseignement et des étudiants(4) et d'améliorer la diffusion de l'information de façon à assurer l'utilité des programmes de formation scolaire(10).

En ce qui concerne le premier groupe de recommandations, Statistique Canada a conçu des plans visant à corriger les faiblesses observées, mais n'a pas encore résolu la question de la façon dont on pourra répondre aux besoins plutôt considérables en ressources. On pourrait offrir une meilleure vue d'ensemble de la formation donnée dans les établissements d'enseignement en recueillant de l'information à l'échelle nationale sur le nombre des inscriptions et des diplômes décernés dans les écoles de formation professionnelle. Pour ce qui a trait à la formation "en milieu de travail" (tant dans le secteur privé que dans le secteur public), on n'a même pas encore défini de façon précise la manière la plus efficace de recueillir ce genre de renseignements. Aussi, il faudra, dans un premier temps, se limiter à une étude exploratoire en vue de trouver et d'évaluer les sources de données exploitables sur la formation dans le secteur privé et, par la suite, déterminer si Statistique Canada doit se voir confier la responsabilité de la collecte ou de la coordination ou encore un genre de combinaison de ces deux rôles.

Quant aux recommandations concernant la diffusion de l'information, il est beaucoup plus difficile de préciser la nature de l'information qui pourrait être la plus utile aux établissements d'enseignement et aux étudiants, et la plus

utilisée par eux. En particulier, les établissements d'enseignement ont besoin de beaucoup de temps pour modifier leurs programmes et, à cet égard, la production suivie de données sur les possibilités d'emploi à long terme n'est pas très efficace en réalité.

Une enquête d'un genre tout nouveau a été menée par Statistique Canada, en 1978, sur l'expérience du marché du travail des diplômés de 1976 des collèges et des universités deux ans après l'obtention de leur diplôme. Les résultats ont suscité un intérêt considérable au moment de leur publication en 1981, mais leur utilité restera éphémère à moins que ce genre d'enquête ne devienne régulière et qu'une base soit établie pour l'analyse des tendances dans le temps. Par conséquent, dans le cadre des travaux de planification dont nous avons déjà parlé, on étudie la possibilité de recueillir sur une base triennale des renseignements détaillés sur l'expérience du marché du travail des diplômés récents, sur leur embauchage et leur passage des études au travail.

Si nous passons maintenant du côté de la demande du système d'information sur le marché du travail en vue d'analyser le "compte des emplois", selon la terminologie que nous avons établie précédemment, on s'entendrait probablement pour dire que les besoins les plus fondamentaux liés à l'établissement d'un cadre d'information sont la collecte de données mensuelles détaillées sur l'emploi, les heures de travail et les gains en vue de produire des estimations des emplois dotés, de la quantité totale de main-d'oeuvre et des mesures connexes portant sur la rémunération. Nous n'évaluerons donc pas l'utilité des enquêtes menées par le ministère du Travail sur les salaires et les conditions de travail, les négociations collectives et les grèves et les lock-outs, ni celle des enquêtes de Statistique Canada sur les régimes et les fonds de pensions, ainsi que l'ensemble exhaustif de données annuelles sûres que Statistique

Canada recueille sur l'emploi, les heures de travail et la rémunération qui peuvent très souvent être assorties à des données correspondantes sur la production.

Les sources des principales données sont actuellement l'enquête mensuelle sur l'emploi menée auprès de tous les établissements qui comptent vingt employés ou plus dans les secteurs d'activité commerciaux à l'exception de l'agriculture, de la chasse et de la pêche; une enquête par sondage mensuelle dont l'objet est de recueillir des renseignements sur l'emploi seulement auprès des établissements qui comptent moins de vingt employés, dans les mêmes secteurs d'activité; et une enquête mensuelle exhaustive sur l'emploi qui vise la plupart des secteurs non commerciaux de services. Les données tirées de ces trois enquêtes sont les principales sources d'estimations mensuelles détaillées du nombre des employés par secteur d'activité et par province. Toutefois, elles ne permettent pas une aussi grande répartition géographique ni une ventilation aussi détaillée par secteur d'activité que l'enquête auprès des grands établissements dont le champ d'observation est plus restreint.

La principale faiblesse de cette approche synthétique est l'absence de données sur les gains dans les petits établissements et les entreprises non commerciales, et son incidence la plus fâcheuse est que les mesures du revenu du travail qu'on tire des estimations trimestrielles du PNB sont fondées obligatoirement sur le postulat que les salaires suivent la même tendance que celle déclarée par les grands établissements. Pour corriger cette faiblesse et d'autres lacunes, on a mis sur pied au printemps de cette année une nouvelle enquête mensuelle intégrée sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail (l'EERH).

Compte tenu du classement des enquêtes établi pour la présente étude, on peut se demander si on doit qualifier l'EERH de "nouvelle" ou simplement la considérer comme une "modification d'une enquête existante". Comme cette question n'a par ailleurs guère d'autre importance, nous avons jugé plus utile de la considérer comme une nouvelle enquête. Du point de vue opérationnel, l'EERH sera, pendant un certain temps, menée en parallèle avec les enquêtes permanentes qu'elle est appelée à remplacer afin de ne pas détruire la continuité des résultats de l'enquête.

Une des principales caractéristiques de l'EERH sera justement de recueillir des données sur les gains et la rémunération à partir d'un échantillon représentatif de 650,000 petites entreprises et 14,000 établissements de santé, d'enseignement et de services sociaux du Canada. On a déjà publié des renseignements au sujet de l'EERH(20) qui font état du niveau de désagrégation prévu par secteur d'activité et région géographique, de sorte qu'il est inutile de s'étendre sur la question dans le présent document.

Nous devons conclure cet examen du rôle que pourrait jouer de nouvelles enquêtes, du côté de la demande du système d'information sur le marché du travail, en mentionnant quelques-unes des lacunes que ne peuvent vraisemblablement pas combler les principales nouvelles enquêtes. La première de ces lacunes a trait à l'estimation des stocks et des flux dans le compte des emplois et est attribuable à l'abandon de l'enquête sur les postes vacants à la fin des années 1970. Cette enquête, qui était assez coûteuse, a été supprimée à la suite de compressions budgétaires importantes; mais c'est plutôt le nombre des avantages qu'on jugeait peu élevé par rapport aux coûts qui est à l'origine de cette décision. On ne s'est jamais rendu compte de

l'utilité directe des résultats de l'enquête pour la définition et la résolution des problèmes de déséquilibre du marché entre les régions et les professions car, à cause de différences notables dans les notions de base et les définitions, on n'a pas pu obtenir le degré d'uniformité souhaité entre les mesures des vacances et du chômage de façon qu'elles constituent des valeurs de substitution de la demande excédentaire de main-d'oeuvre et de l'offre excédentaire de main-d'oeuvre respectivement. Par voie de conséquence, on a enregistré un taux de vacances très faible par rapport au chômage.

Des chiffres aussi peu importants tendent à appuyer la thèse de Doeringer et Piore(2) pour qui les postes vacants ne représentent que la solution ultime à laquelle une entreprise a recours lorsqu'elle décide de ne pas prendre d'autres mesures en vue de redresser la situation du marché du travail ou lorsque ces autres mesures se sont révélées inefficaces devant le resserrement des marchés externes des emplois. Ces auteurs décrivent onze mesures de redressement que les entreprises peuvent prendre pour réagir aux fluctuations de l'offre de main-d'oeuvre; ce sont notamment la rémunération, la structure des emplois, les programmes de formation, les normes d'embauchage, les méthodes de sélection et de recrutement et, le surtemps. Avant de songer à réinstaurer une enquête sur les postes vacants à l'échelle nationale, ou à titre de solution de rechange, il serait utile de poursuivre les travaux de recherche fondamentale sur ce genre de mesures de rajustement. L'application des données sur les postes vacants à des fins différentes, notamment pour l'étude du niveau de chômage de plein emploi par le biais de l'analyse des tendances dans le temps des deux variables, ne devait pas en principe

dépendre des valeurs absolues des données, mais, une fois de plus, on n'a pas accordé foi à la validité d'un tel exercice à cause des différences importantes entre les deux séries de chiffres. Ces problèmes ainsi que d'autres difficultés liées aux données tirées de l'enquête sur les postes vacants sont aussi analysés par Denton, Feaver et Robb(1) et par Newton, Smith et Buchanan(13).

Fait plutôt ironique, l'enquête sur les postes vacants a été conçue pour remplacer une autre enquête (Survey of Hirings and Separations) qui fournissait des renseignements utiles et un peu moins ambigus sur les fluxs qui grossissent et diminuent les stocks des emplois. Statistique Canada publie toujours un indice trimestriel de l'offre d'emploi, mais du point de vue des attentes du genre de celles qui font l'objet de la présente analyse, la seule solution pratique à l'heure actuelle serait d'examiner à nouveau les possibilités qu'offrent les données tirées des rapports officiels relatifs à l'application de la Loi sur l'assurance-chômage, tout particulièrement les avis d'embauchage et les certificats de cessation d'emploi. De plus, on achève les travaux effectués pour le compte du Conseil économique du Canada sur l'utilisation des données tirées de l'enquête sur la population active pour produire des estimations du nombre de travailleurs embauchés et des cessations d'emplois, grâce au raccordement des dossiers de certaines paires de mois. Il faut toutefois admettre au départ les limites liées à la variabilité d'échantillonnage.

Enfin, dans la présente partie, nous formulons des commentaires au sujet de l'enquête sur la profession des salariés, une autre "victime" des compressions budgétaires d'il y a trois ans,

quoique nous devrions tout de suite préciser que la crise budgétaire de l'époque a simplement précipité une décision qui aurait de toute façon été prise très peu de temps après. Les problèmes qu'a posés la comparaison des résultats de trois enquêtes successives ont prouvé combien il est difficile de recueillir des renseignements de ce genre auprès des établissements visés.

Statistique Canada, en collaboration avec Emploi et Immigration Canada et le Central Statistics Bureau de la Colombie-Britannique, évalue actuellement l'application d'une autre méthode qui permettrait d'atteindre les objectifs de l'enquête sur la profession des salariés. Cette méthode repose sur l'utilisation d'un questionnaire qui serait remis simultanément aux employeurs et aux employés selon un mode de présentation uniforme de façon à pouvoir déterminer, d'une part, les exigences liées aux emplois et, d'autre part, les qualifications des employés. Une enquête pilote est en cours dans le secteur de l'industrie minière de la Colombie-Britannique en vue de vérifier la faisabilité de cette méthode. On s'attend de pouvoir fournir une estimation plus précise des disproportions entre l'offre et la demande, par exemple la mesure dans laquelle les titulaires sont surqualifiés ou sous-qualifiés pour leur poste.

ii) Modification d'enquêtes existantes

Comme nous avons déjà traité dans la partie précédente des révisions qui sont actuellement apportées au programme des statistiques sur les établissements, qui concernent le côté de la demande du système d'information sur le marché du travail,

nous allons maintenant examiner principalement le travail de révision du principal descripteur des changements à court terme qui se produisent du côté de l'offre, nommément l'enquête mensuelle sur la population active.

Cette enquête a fait l'objet d'un remaniement en profondeur vers le milieu des années 1970. Les notions d'emploi et de chômage sont demeurées les mêmes, mais on a modifié les définitions opérationnelles utilisées pour les mesurer. Il a fallu apporter des modifications importantes aux mesures du chômage, par suite de la collecte de nouvelles données, jusque là inexistantes, qui permettaient de déterminer la situation des répondants vis-à-vis de l'activité. Cette dernière information, ajoutée à l'information supplémentaire qui est recueillie au sujet des personnes classées dans la catégorie des inactifs, offre aux utilisateurs beaucoup de souplesse pour le calcul d'une mesure du chômage autre que celles qui sont basées sur la définition officielle. A la suite de l'introduction de la nouvelle enquête sur la population active, la taille de l'échantillon a été progressivement élargie, passant de 36,000 à 55,000 ménages. La répartition de l'échantillon supplémentaire a été faite dans le but d'accroître la comparabilité des estimations provinciales du nombre des chômeurs.

Le travail de révision auquel nous avons fait allusion au début de la présente partie est loin d'égaler en portée le remaniement en profondeur qui a été réalisé au milieu des années 1970. Ce projet est principalement axé sur la mise à jour de la base de sondage afin de tenir compte des mouvements de population qui se sont produits depuis 1971. Une telle mise à jour offre la possibilité de procéder à une nouvelle répartition[12]

[12] Il n'est pas réaliste d'envisager le financement d'un élargissement de l'échantillon à partir des seules ressources budgétaires de Statistique Canada.

de l'échantillon, laquelle doit viser à améliorer la qualité des estimations de l'enquête au niveau infraprovincial et permettre d'établir de nouvelles limites infraprovinciales. On a également entrepris des recherches pour voir si on ne pourrait pas améliorer les techniques d'estimation. A ce sujet, il importe de déterminer s'il est maintenant devenu prioritaire de produire des estimations de l'emploi par rapport aux estimations du chômage, des estimations mensuelles par rapport aux estimations trimestrielles, des estimations des taux par rapport aux estimations des fluctuations, des estimations provinciales par rapport aux estimations infraprovinciales, et ainsi de suite.

Enfin, nous aimerions faire état d'un problème qui préoccupe depuis un certain temps déjà les utilisateurs de statistiques sur le marché du travail, soit l'absence d'un programme continu de raccordement des résultats obtenus de sources différentes. En pratique, le problème se manifeste habituellement de nombreuses façons: différences entre la façon dont la population active dans son ensemble est prise en compte dans le cadre du recensement de la population et de l'enquête mensuelle sur la population active, différences entre les mesure du chômage établies par l'enquête sur la population active et par le Régime d'assurance-chômage, différences entre les estimations mensuelles et annuelles de l'emploi faites à partir des données sur les établissements, etc. Dans certains cas, on se trouve aux prises avec nombre de ces problèmes à la fois, comme dans le cas de production de mesures synthétiques de la main-d'oeuvre pour les indices du changement de la productivité globale(17).

Sauf peut-être dans le cas des différences entre le recensement et l'EPA, il n'existe pas de programme courant de rapprochement des données, quoique deux études hors-série très utiles sur ce sujet attendent toujours d'être publiées. De l'avis des auteurs, cette négligence entraîne des problèmes secondaires puisque les utilisateurs tendent à admettre l'existence d'une double production inutile de renseignements. Selon nous, un programme régulier de raccordement des données sur les sujets mentionnés ci-dessus aiderait à faire ressortir l'avantage de l'utilisation de séries parallèles et à mieux établir leur valeur, et fournirait en outre une base rationnelle permettant d'évaluer s'il y a vraiment production en double de données. Nous croyons qu'un engagement de notre part en vue de la mise sur pied d'un tel programme apporterait un genre de réponse aux préoccupations exprimées par les utilisateurs et favoriserait grandement l'amélioration de la qualité et l'harmonisation des données sur le marché du travail.

(iii) Exploitation de dossiers administratifs

Au cours des trois dernières années, Statistique Canada a administré un programme d'exploitation de données administratives dont l'objet est d'évaluer la possibilité de produire des statistiques annuelles sur les petites régions à partir de quatre ensembles de dossiers administratifs: le fichier des déclarations d'impôt sur le revenu des particuliers de Revenu Canada-Impôt, le fichier des bénéficiaires de l'assurance-chômage d'Emploi et Immigration Canada et les fichiers des allocations familiales et des prestations de sécurité de la vieillesse de Santé et Bien-être social Canada.

Du point de vue général de l'analyse du marché du travail, pratiquement tous les résultats qu'on peut prévoir d'un tel programme présentent un intérêt et certains même, un intérêt évident. Avant d'analyser brièvement ce programme, il convient de préciser qu'on ne doit pas le considérer comme un substitut des sources de données habituelles. Les dossiers

de données administratives sont conçus et créés en fonction de leur application aux programmes visés et non à des fins statistiques. Les populations visées sont définies par les statuts et les règlements d'application qui régissent les droits et les obligations des participants, et les changements qui peuvent survenir à ce titre, d'une période à l'autre, nuient à la continuité de l'information. Dans ce cas également, il est peu probable pour le moment que ce genre d'information soit produite sur une base très régulière. Néanmoins, on continue de porter un très grand intérêt à l'utilisation des sources administratives qui peuvent fournir des données sociales d'un niveau de précision géographique élevé, résultat auquel on pourrait sans doute parvenir avec des recensements, mais à un coût tellement plus élevé.

Jusqu'ici, les travaux ont surtout porté sur les fichiers des déclarations d'impôt sur le revenu, et ils ont permis surtout de produire des données sur les migrations et sur le revenu. On a commencé tout récemment le traitement, par division de recensement, des fichiers des bénéficiaires de l'assurance-chômage et on est en train de calculer le ratio du nombre des bénéficiaires touchant des prestations ordinaires sans gains déclarés au nombre de la population totale âgée de 15 à 64 ans, en vue d'obtenir un indicateur préliminaire du chômage dans les petites régions.

Une opération de plus grande envergure, qui fait appel à un plus grand nombre de participants de Statistique Canada et d'Emploi et Immigration Canada, a pour objet d'explorer la possibilité de construire un ensemble plus détaillé de données sur le marché du travail dans les petites régions à partir d'une variété de sources de nature administrative, en vue principalement, mais non exclusivement, de calculer les taux et des estimations du chômage. On poursuit également les travaux d'évaluation de la variable "population active brute" dérivée des dossiers fiscaux par

la totalisation de l'ensemble des personnes qui ont tiré un revenu d'une source afférente à un emploi (y compris le revenu tiré d'un emploi autonome).

Nous tenons à mentionner un autre ensemble de dossiers administratifs qui n'est pas inclus dans le programme actuel d'exploitation de données administratives de Statistique Canada, mais qui s'est révélé très utile dans le cadre des travaux qui ont mené à la publication du rapport L'évolution du marché du travail dans les années 1980 (4). Il s'agit du fichier de données longitudinales sur la population active qui a été créé par EIC et qui permet le regroupement et la classification chronologique de l'information tirée d'un certain nombre de sources et portant sur un échantillon de 10 % de l'ensemble des personnes ayant un numéro d'assurance-sociale. Plus précisément, ce genre d'information peut fournir un historique de l'emploi et des gains assurables, des cessations d'emploi, des demandes de prestations d'assurance-chômage et de la formation offerte dans le cadre des programmes de formation de la main-d'oeuvre du Canada.

On admet l'existence de certains biais possibles dans ce fichier et d'autres pourraient bien se produire si son utilisation se répand. Le Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, qui l'a utilisé pour son analyse préliminaire de l'importance relative du roulement des travailleurs et de la durée du chômage dans la répartition de la population active en travailleurs et chômeurs, s'est montré très enthousiaste au sujet des possibilités qu'offre cette source de données sur le plan de l'analyse. Il serait bon évidemment que Statistique Canada collabore avec Emploi et Immigration Canada pour améliorer progressivement le fichier et en simplifier l'utilisation étant donné l'importance d'une période d'observation aussi longue (le fichier contient des renseignements qui remontent à huit ans) pour certaines applications précises. Il ne faudrait pas pour autant jeter un voile sur l'information à court terme que fournissent

les enquêtes sur l'activité annuelle de Statistique Canada (18). De l'avis des auteurs, il s'agit d'une ressource qui est loin d'être suffisamment exploitée.

(iv) Analyse de données existantes

Pour vous donner une idée de ce que nous entendons par analyse de données existantes, nous vous renvoyons à l'étude récente de Maddison (9) qui a élaboré une série d'indicateurs du marché du travail pour compléter les statistiques officielles du taux de chômage qui sont de moins en moins en mesure de tracer un portrait fidèle de diverses conditions connexes, comme le poids des privations de la population, les variations du resserrement du marché du travail, et ainsi de suite. Évidemment, d'autres auteurs ont proposé une foule d'indicateurs du genre, mais Maddison est sans doute le premier à avoir souligné la nécessité d'une publication régulière d'un ensemble d'indicateurs dotés d'une certaine cohésion et offrant une base de comparaison avec les comptes nationaux.

Le "compte de contrôle" proposé par Maddison comprend certains éléments inutiles pour les besoins du Canada et repose seulement sur des données annuelles. Néanmoins, le principe d'une méthode systématique de présentation et d'analyse périodiques d'indicateurs relativement simples, s'ils sont pris individuellement, mais qui ont une grande valeur synergétique, collectivement, présente un très grand intérêt en ce qu'elle permettra de mieux décrire l'état du marché du travail.

Nous pensons qu'il est possible d'étendre considérablement la gamme des indicateurs proposés par Maddison, tout en conservant la cohésion requise, par exemple en donnant suite à la recommandation formulée en 1976 par le Conseil économique du Canada qui proposait que

"en collaboration avec divers ministères et organismes, Statistique Canada mette au point, publie et analyse des renseignements supplémentaires sur l'emploi, le chômage, le roulement des travailleurs, les mouvements bruts de la population active, ainsi que sur les salaires et les revenus des individus et des familles"(3).

En conséquence, on élabore actuellement à Statistique Canada un projet de publication trimestrielle qui donnera en quelque sorte un aperçu des conditions du marché du travail et dans laquelle on trouvera des données brutes et désaisonnalisées provenant d'une diversité de sources, notamment les établissements et les ménages. Le contenu de cette publication ne pourra être précisé en détail avant que n'aient lieu les consultations auxquelles il est fait allusion dans la recommandation mentionnée plus haut. Toutefois, un des éléments dont on devra sans doute tenir compte découle de la déclaration incluse dans le rapport final de la U.S. National Commission on Employment and Unemployment Statistics, laquelle reconnaît la nécessité de trouver de nouvelles mesures du chômage et recommande au Bureau of Labor Statistics d'accorder une place plus grande à de nombreuses nouvelles mesures du chômage dans le cadre de la publication de ses statistiques sur la population active (22).

Cela pourrait représenter une bonne solution pour le Canada également, bien que, comme nous l'avons déjà mentionné, les mesures supplémentaires choisies ne doivent pas nécessairement correspondre à l'échelle de "U_1" à "U_7" établie par Maddison. Nous ne voulons pas décrire ces mesures en détail, mais seulement indiquer qu'elles ne représentent pas une gradation selon une échelle uniforme. Leur valeur réside en ce qu'elles font état de différents types de phénomènes liés au chômage, par exemple, la

distinction entre la perte volontaire et involontaire d'un emploi, les effets du sous-emploi mesurés en fonction de l'incidence de l'emploi à temps partiel involontaire, l'incidence des "travailleurs découragés", etc. Les données produites depuis 1976 à partir des enquêtes mensuelles et supplémentaires sur la population active offrent des possibilités très intéressantes dans ce domaine.

Nous aimerions également examiner de plus près la possibilité d'utiliser ce que Maddison(9) désigne comme les "comptes du potentiel de main-d'oeuvre" et qui établissent un rapport entre l'entrée réelle de main-d'oeuvre et l'apport éventuel de main-d'oeuvre. Il semble qu'on pourrait ainsi obtenir facilement des indicateurs utiles de la sous-utilisation de la main-d'oeuvre et aussi constituer une base pour l'estimation de l'emploi et des heures de travail possibles, données qui, comme il a été mentionné précédemment, pourraient venir s'ajouter du côté de la demande de notre système d'information sur le marché du travail. Il existe bien sûr d'autres formes de sous-utilisation de la main-d'oeuvre dont l'une est la constitution de réserves de main-d'oeuvre, qui se traduit par des heures-personnes payées en supplément pour la production, au cours d'une période donnée, par rapport à celles qui auraient été jugées suffisantes si l'effectif avait été employé dans une période de plein rendement. Siedule et Newton(16) ont analysé ce phénomène à l'aide de données canadiennes.

Parmi les autres indicateurs qui pourraient figurer dans l'aperçu des conditions du marché du travail, citons les indices de la gravité du chômage (durée moyenne selon un taux X), la répartition du chômage selon diverses caractéristiques (secteurs d'activité, professions, groupes d'âge-sexe, secteurs géographiques), ainsi que des indicateurs qui peuvent montrer les effets de l'expérience liée au

marché du travail sur la répartition des revenus. Sur ce dernier point, il importe de souligner qu'il faudrait évidemment veiller à ménager les nombreuses susceptibilités que ne manquerait pas de faire naître toute mesure destinée à représenter les difficultés d'ordre financier.

Le dernier élément qui pourrait être inclus dans une analyse plus poussée des données existantes est la conception d'un modèle de stocks et flux qui permettrait d'analyser la nature et l'importance des mouvements mensuels d'entrée, de sortie et à l'intérieur de la population active, y compris la construction de matrices de probabilité de passage.

Les utilisateurs portent évidemment un intérêt très grand aux mesures "dynamiques" de toutes sortes, et un certain nombre d'entre elles, notamment celle de la durée de l'emploi, de l'inactivité, du chômage et des flux de chômage par catégorie, peuvent être calculées directement à partir des fichiers courants de l'enquête sur la population active ou des enquêtes complémentaires de l'EPA comme l'enquête sur l'activité annuelle et l'enquête sur les inactifs qui "désirent" travailler.

On porte toutefois un intérêt tout particulier aux estimations des flux bruts, c'est-à-dire des statistiques qui mesurent les changements de situation vis-à-vis de l'activité au cours de paires de mois consécutifs. Des utilisateurs de l'extérieur du Bureau, qui ont insisté, ont pu avoir accès aux estimations préliminaires de ces flux depuis 1976, mais celles-ci n'ont pas encore fait l'objet d'une publication officielle en raison de la possibilité de biais attribuables aux erreurs de réponse. Le même genre de situation existe dans le cas des estimations de l'embauche et de la cessation d'emploi,

bien qu'elles posent moins de problèmes, qui constituent un aspect limité et particulier de l'information sur les flux bruts qu'on est en train d'élaborer pour le compte du Conseil économique du Canada. En conséquence, comme ces deux séries d'estimation sont encore à l'état de projet, elles n'ont pas fait l'objet d'analyses très poussées à Statistique Canada.

On tente actuellement de trouver une solution au problème du biais introduit par l'erreur de réponse dont son entachées les estimations des flux bruts et, à moins de complications imprévues, on prévoit pouvoir publier officiellement des données sur ces deux types d'estimations, au cours de la présente année civile. Les résultats de l'analyse interne de ces données pourront par la suite être inclus dans l'aperçu des conditions du marché du travail dont nous avons déjà parlé.

(v) Amélioration du service aux utilisateurs

Dans nombre des recommandations touchant l'information, qui ont été formulées dans les rapports des différents groupes de travail cités dans le présent document (4, 5, 8, 10), on souligne de façon plus ou moins évidente la nécessité d'une intervention concrète de la part de Statistique Canada. Nous en avons tenu compte dans notre examen des solutions pratiques qui pourraient être adoptées pour répondre aux besoins en données, au cours des dix prochaines années, des nombreux intervenants (participants directs, technocrates, administrateurs de programmes, organismes de soutien et autres) dans le processus de plus en plus complexe de l'utilisation maximale et efficace des ressources humaines du Canada. Un bon nombre des recommandations qui portent sur l'information attirent l'attention également sur les

lacunes qui existent dans le domaine des travaux de recherche continus et indépendants sur toutes les questions liées à l'emploi et à la formation, de même qu'elles font ressortir la nécessité de procéder à une analyse critique des politiques fédérales et provinciales proposées, et à une évaluation des programmes en cours, et soulignent l'absence d'une planification et d'une prévision concertées de l'offre et de la demande de main-d'oeuvre.

Il ne faut donc pas se surprendre si plusieurs recommandations d'une similitude frappante prônent la création de divers types d'instituts de la main-d'oeuvre[13]. Evidemment, toutes ces questions méritent réflexion, mais il n'entre pas dans les attributions de Statistique Canada d'intevenir directement à leur sujet. Toutefois, dans la mesure où l'un des problèmes qui influe sur l'ensemble de la situation du marché du travail au Canada est précisément la piètre coordination des programmes, et dans la mesure où la plupart de ces programmes doivent être axés sur l'élaboration et l'analyse d'une information utile, alors Statistique Canada peut jouer un rôle important.

De fait, la Loi sur la statistique investit le Bureau, de façon on ne peut plus claire, du mandat de coordonner les activités des ministères tant fédéraux que

---

[13] Voir par exemple la recommandation n° 16 de l'étude Du travail pour demain(8): "Il faudrait créer un Institut national de la main-d'oeuvre qui serait composé de représentants de l'entreprise privée, des syndicats et de l'enseignement. .....Au début, cet Institut serait subventionné par le gouvernement fédéral, mais il constituerait un organisme indépendant pour ce qui est de la recherche, de l'analyse critique et des avis en matière de politique d'emploi et de formation. L'Institut comporterait un certain nombre d'observateurs des gouvernements fédéral et provinciaux, mais ces observateurs n'auraient pas le droit de vote. On devrait également prévoir que l'Institut reçoive d'autres fonds des gouvernements provinciaux et des dons du secteur privé. ....."

provinciaux ayant trait à la production de statistiques officielles, que celles-ci soient fondées sur des enquêtes directes ou sur l'utilisation de dossiers administratifs, et, de façon générale, de mettre sur pied un système harmonisé et complet de statistiques concernant l'ensemble du Canada et chacune des provinces. Cette responsabilité s'étend évidemment à tous les domaines d'intérêt possibles. Comme Statistique Canada préside la semaine prochaine une réunion de deux jours du Comité fédéral-provincial de la statistique du travail, il aura l'occasion de s'acquitter une fois de plus de cette responsabilité de coordination dans ce domaine.

Cette réunion est un exemple bien concret d'un point essentiel à retenir au sujet du "service aux utilisateurs" dont traite la présente partie. En effet, afin de pouvoir offrir un service qui soit satisfaisant, il doit exister une sorte de mécanisme de discussion ou de colloques qui favorise une consultation régulière et structurée entre producteurs et utilisateurs de données. Nos collègues fédéraux et provinciaux n'iraient certes pas jusqu'à affirmer que les délibérations de ce comité particulier représentent le summum en matière de consultation efficace, mais ils diraient sûrement qu'elles "valent mieux que rien". Notre présence ici aujourd'hui nous a fait nous rendre compte qu'il y a très peu de communication entre le monde de l'enseignement et Statistique Canada, que ce soit à propos de statistiques du travail ou de tout autre sujet. Comme première étape dans la recherche de solutions, ne penseriez-vous pas qu'il pourrait être utile d'organiser un certain nombre de séminaires conjoints dans vos campus respectifs au cours de la prochaine année scolaire. Ce genre d'initiative s'inscrirait parfaitement dans la ligne du principal engagement pris par le nouveau statisticien en chef en vue d'étendre et d'améliorer le dialogue avec nos clients.

Par le passé, le fait que la responsabilité de la production de statistiques sur le marché du travail a été partagée entre les divisions chargées des enquêtes auprès des établissements et les divisions chargées des enquêtes auprès des ménages a pu empêcher une consultation pleinement efficace dans ce domaine. Si, comme nous le recommandons dans le présent document, des statistiques sur l'éducation sont intégrées aux statistiques sur le marché du travail, le partage se fera à trois niveaux. Comme nous le faisions remarquer précédemment concernant la collaboration interministérielle, des facteurs historiques valables sont à l'origine de la façon dont la situation a évolué, et un regroupement à l'intérieur d'un seul organisme ne résoudrait pas nécessairement le problème. Statistique Canada a préféré créer une nouvelle fonction d'analyse du marché du travail qui est exemptée de la responsabilité de production afin de pouvoir s'acquitter du rôle très important qui lui a été confié d'harmoniser nos activités internes et de veiller à ce que les clients puissent avoir une vue d'ensemble de la situation. Le présent document ne constitue évidemment qu'une tentative en ce sens. Nous avons déjà fait allusion à l'une des principales réalités auxquelles Statistique Canada doit faire face aujourd'hui et qui est l'impossibilité, du moins à court terme, de financer toute nouvelle enquête importante. Notre décision de mettre ensuite l'accent sur l'analyse plus poussée de données existantes a pu être perçue comme si nous la considérions comme la deuxième meilleure solution. Mais, il n'en est rien. Il s'agit de fait d'un problème universel qui ne se limite pas seulement à la statistique, car il existe une abondance d'informations incomplètes dans de nombreux domaines, qui nous submerge de faits sans pour autant nous aider à mieux comprendre. On peut donc en déduire qu'il ne serait pas nécessairement utile dans l'ensemble de lancer un vaste programme de collecte de nouvelles statistiques, même si nous avions les ressources financières requises.

La principale raison qui justifie un programme intensif d'analyse est que le statisticien est mieux qualifié que quiconque pour effectuer un certain type d'analyse, ce qu'on a malheureusement eu tendance à oublier jusqu'ici. Il peut, en effet, révéler objectivement tous les messages que les données sont en mesure de transmettre, ni plus, ni moins. A cette fin, le statisticien doit connaître parfaitement les objectifs de l'enquête initiale, les méthodes conçues pour atteindre ces objectifs, la portée et la qualité des réponses fournies par les répondants et la mesure dans laquelle ces derniers répondent aux objectifs de l'enquête, et ainsi de suite. Partout au Bureau, on insiste sur la nécessité d'une bonne analyse qui doit néanmoins pouvoir être fondée sur l'aspect encore plus fondamental de la recherche et du développement, activités sans lesquelles la qualité de la première ne pourrait probablement pas être maintenue. A ce propos, nous espérons pouvoir publier avant la fin de l'année un nouveau journal d'analyses et de commentaires sur les principales réalisations dans le domaine de la statistique du marché du travail au Canada, de manière à renouer avec la pratique qui avait été établie pendant quelques années, il y a de cela quelque dix ans, par la publication maintenant disparue Études des statistiques du travail. Pour remédier un peu à l'absence de dialogue dont nous faisions état plus haut, les contributions à ce journal ne devraient pas provenir uniquement des sources officielles, mais aussi des utilisateurs, en particulier du milieu de l'enseignement, sous forme soit de commentaires concernant les articles publiés, soit de propositions d'articles sur divers aspects de la statistique du marché du travail.

Conclusion

Nous espérons que le présent document favorisera l'amélioration de la qualité de l'information sur le marché du travail au Canada. Nous avons essayé de résumer plusieurs

façons différentes d'envisager l'établissement d'un cadre structuré d'information et nous avons esquissé de manière provisoire un cadre général qui pourrait peut-être aider à déterminer les besoins en matière d'information nouvelle et améliorée. Nous avons également présenté les projets que Statistique Canada a l'intention de mettre en oeuvre sous peu pour renforcer son programme de statistiques sur le marché du travail.

Une meilleure coordination des travaux d'élaboration, de diffusion et d'application de l'information sur le marché du travail est une condition essentielle à la réalisation des objectifs sociaux et économiques de la prochaine décennie, et Statistique Canada compte bien y participer de façon active.

BIBLIOGRAPHIE

1. Denton, Frank T., Feaver, Christine H. et Robb, Leslie, A., La dynamique à court terme du marché du travail au Canada, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1976.

2. Doeringer, Peter B. et Piore, Michael J., Internal Labour Markets and Manpower Analysis, D.C. Heath & Co., Lexington, Mass., 1971.

3. Conseil économique du Canada, Des travailleurs et des emplois - Une étude du marché du travail au Canada, Ottawa, 1976.

4. Emploi et Immigration Canada, L'évolution du marché du travail dans les années 1980, rapport du Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, Ottawa, juillet 1981

5. Emploi et Immigration Canada, L'assurance-chômage dans les années 1980, rapport du Groupe de travail sur l'assurance-chômage, Ottawa, juillet 1981.

6. Foot, David D., Labour Market Analysis with Canadian Microeconometric Models: A Review, Centre for Industrial Relations, University of Toronto, and Labour Market Information and Analysis Unit, Ontario Manpower Commission, Toronto, mars 1980.

7. Ginzberg, Eli, Good Jobs, Bad Jobs, No Jobs, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1979.

8. Chambre des communes, Canada, Du travail pour demain: Les perspectives d'emploi pour les années 80, rapport du Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80, Ottawa, 1981.

9. Maddison, A., Monitoring the Labour Market: A proposal for a Comprehensive Approach in Official Statistics (Illustrated by Recent Developments in France, Germany and the U.K.), The Review of Income and Wealth, série 26, n° 2, New Haven, Conn., juin 1980.

10. Mégaprojets canadiens: Avenir prometteur pour le Canada, rapport du Groupe consultatif sur les avantages industriels et régionaux découlant des mégaprojets canadiens, juin 1981.

11. Meeting the Challenge of Changing Circumstances, rapport du Western and Northern Manpower Ministers' Advisory Teams on Immigration, septembre 1981.

12. Meltz, Noah H., Information sur le marché du travail au Canada: La situation actuelle et une proposition, Toronto, 1980

13. Newton, K., Smith, A., et Buchanan, L., Canadian Labour Market Data: Sources and Characteristics, document de travail n° 42, Conseil économique du Canada, Ottawa, novembre 1975.

14. Plumbert, L., Job Openings Pilot Program: Final Report, Bureau of Labor Statistics, Washington, D.C., mars 1981

15. Feyher, L., Toward an Employment Account - Stocks and Flows Determining the Labour Market, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, Nüremberg, Allemagne, 1981.

16. Siedule, Tom et Newton, Keith, Another Labour Market Indicator: Some Estimates and Implications of Labour Hoarding in Canada, Analyse des politiques, vol. VI, n° 1, hiver de 1980.

17. Statistique Canada, Système de comptabilité nationale, Mesures globales de productivité, n° 14-201 au catalogue annuel, Ottawa.

18. Statistique Canada, Emploi et chômage pendant la totalité ou une partie de l'année, n° 71-531 au catalogue, Ottawa, 1982.

19. Statistique Canada, Guide de la statistique du travail du gouvernement fédéral, n° 71-512 au catalogue, Ottawa, 1979.

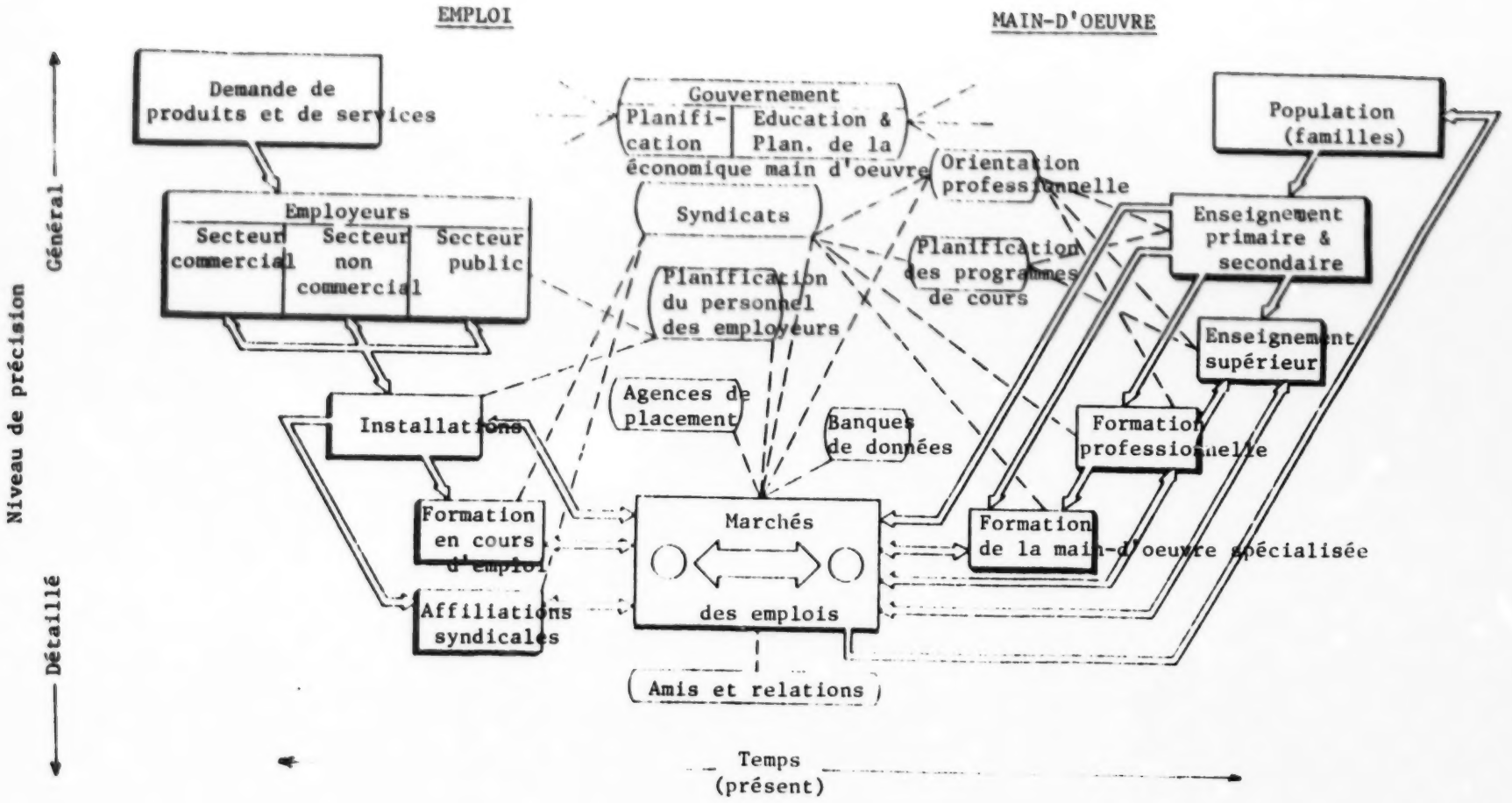
20. Statistique Canada, Statistique Canada met sur pied une nouvelle enquête sur l'emploi, communiqué d'information, 26 mars 1982.

21. Swanson, Gordon I., et Michaelson, Jon, Manpower Research and Labor Economics, Sage Publications Inc., Beverley Hills, Calif., 1979.

22. U.S. National Commission on Employment and Unemployment Statistics, Counting the Labour Force, U.S. Govt. Printing Office, Washington, D.C., 1979.

23. Yavitz, Boris et Morse, Dean W., avec Dutka, Anna B., The Labour Market: An Information System, Praeger Publishers, New York, 1973.

VUE D'ENSEMBLE DU SYSTÈME: FLUX DIRECTS ET INTERMÉDIARES



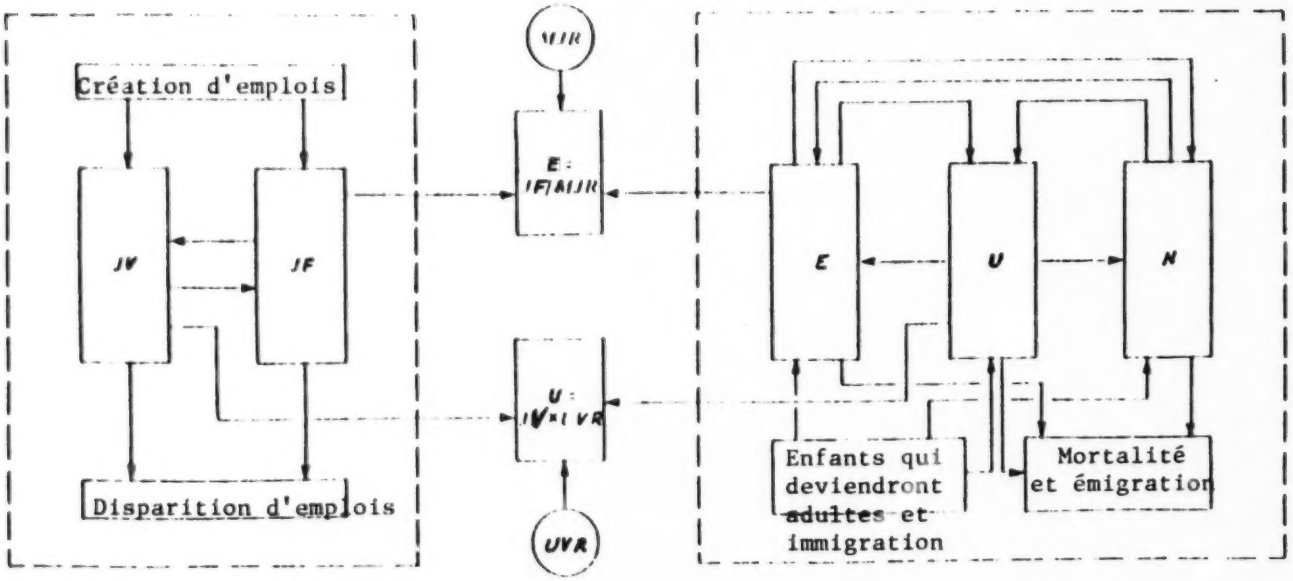
Annexe 1

Annexe 2

Relation stocks-flux sur le marché du travail

Emplois

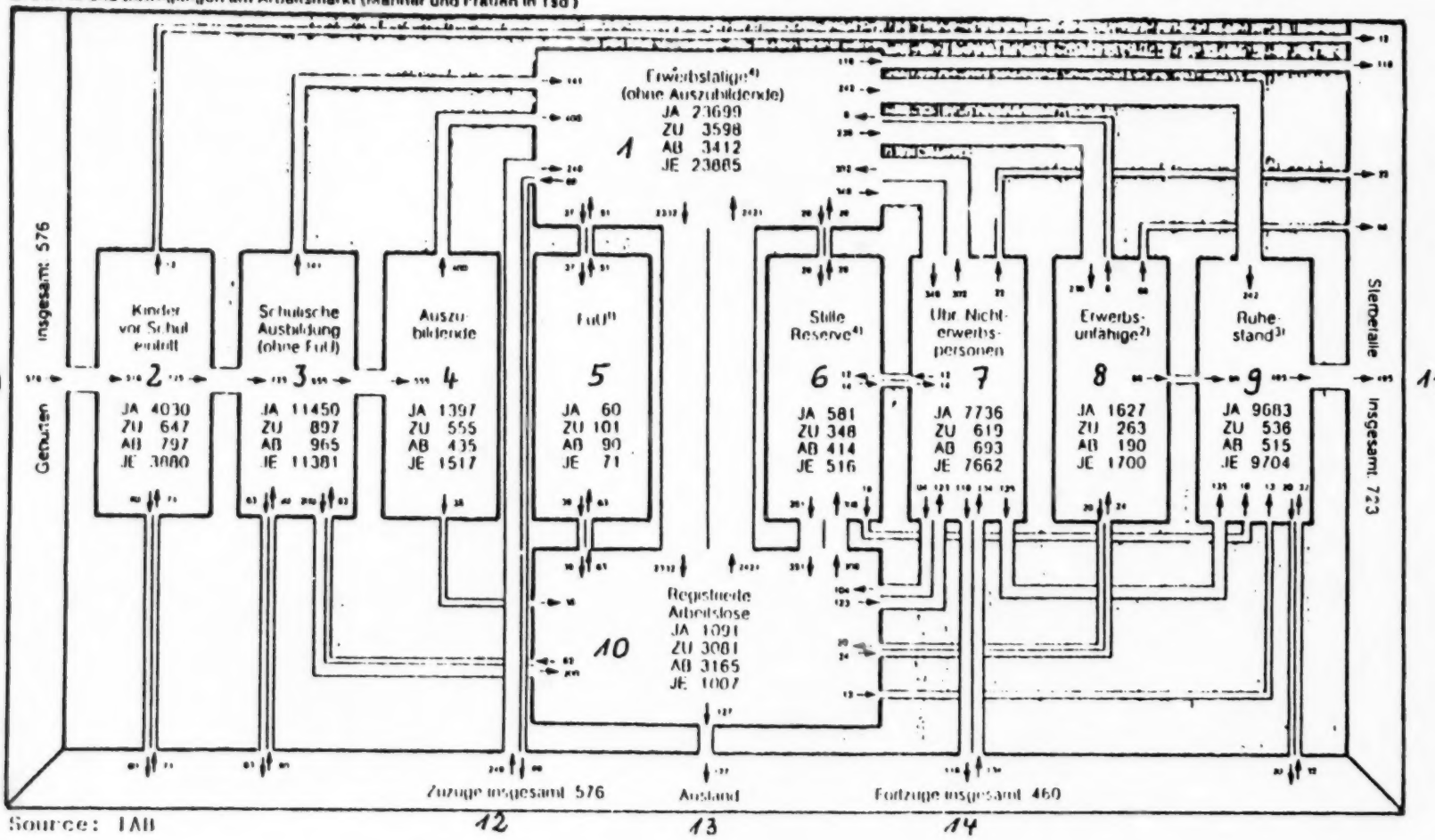
Population adulte



JF Postes comblés
JV Postes vacants
MJR Rapport de cumul d'emplois
URV Rapport chômage-postes vacants

E Personnes employées
U Chômeurs
N Population non active

Comptes de la population active de 1978
Stocks et flux (hommes et femmes, en milliers)



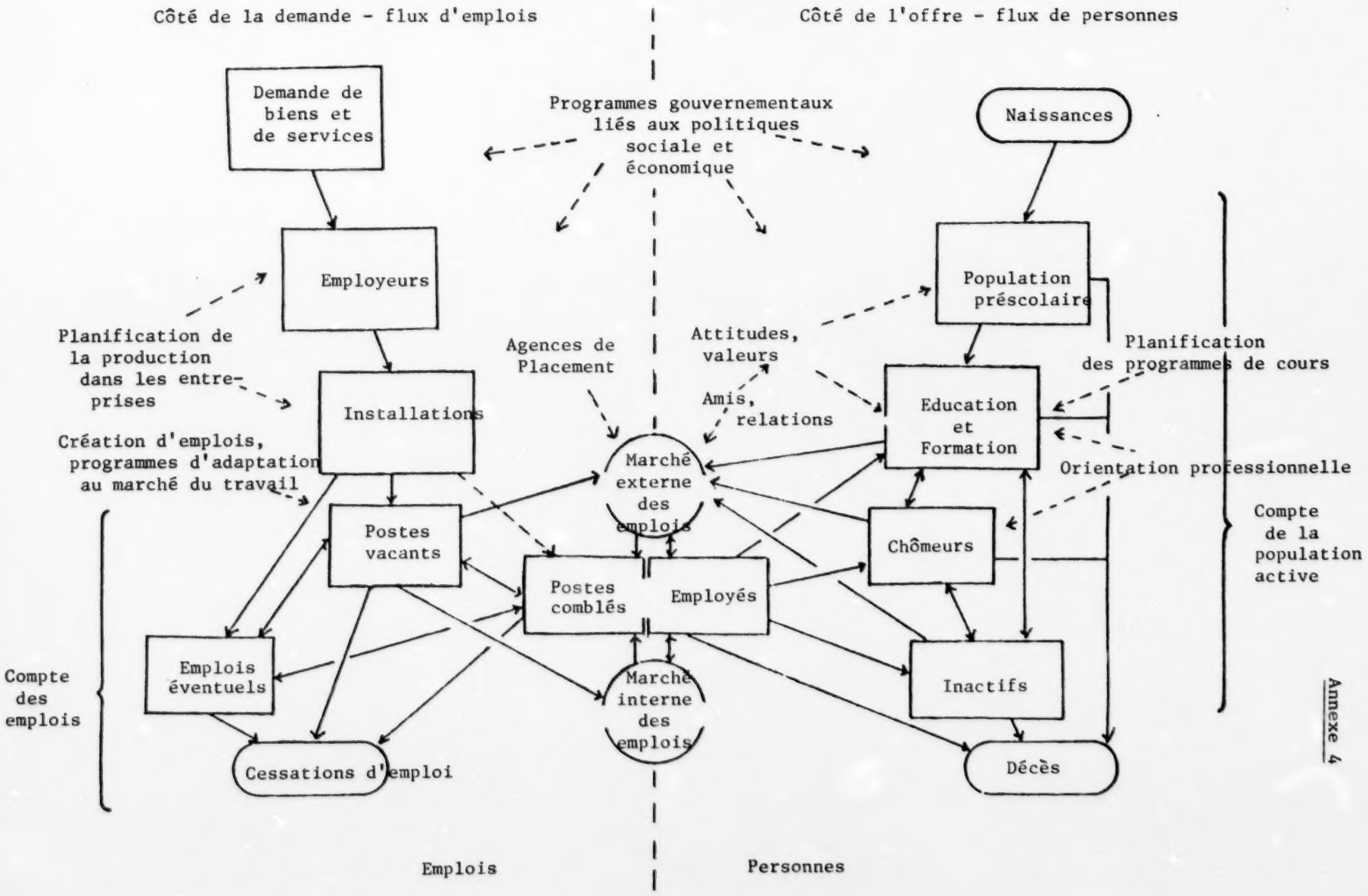
Source: IAB

JA: Début de l'année
ZU: Entrées
AB: Sorties
JE: Fin de l'année

0 naissances totales
1 personnes employées (sans 4)
2 enfants d'âge préscolaire
3 éducation en milieu scolaire (sans 5)
4 formation dans les entreprises
5 formation professionnelle spécialisée
6 main-d'oeuvre cachée
7 autres personnes inactives
8 personnes incapables de travailler
9 retraite
10 chômeurs inscrits
11 décès totaux
12 immigrants
13 pays étrangers
14 émigrants

Annexe 3

CADRE STRUCTURÉ D'INFORMATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL



Annexe 4

POOR

QUALITY

ORIGINAL